

Senatsverwaltung für Finanzen
III H 14 - O 1900-3/2018-4-20

Berlin, den 04.10.2019
030 9024 10446
kathrin.winkelmann@senfin.de

An die
Vorsitzende des Hauptausschusses
über

2510

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei – G Sen –

Berichtsauftrag hinsichtlich Einzelplan 15 – Finanzen

rote Nummern: 1242 E

Vorgang: Sitzung des Hauptausschusses vom 04.09.2019

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

SenFin wird gebeten, dem Hauptausschuss zur 2. Lesung des Einzelplans 15 am 30.10.2019 zu erläutern, inwieweit künstliche Intelligenz im Bereich der Steuerverwaltung bereits eingesetzt wird bzw. deren Einsatz geplant ist. Gibt es diesbezüglich Kooperationen mit anderen Bundesländern?

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht der SenFin zur Kenntnis.

Hierzu wird berichtet:

Künstliche Intelligenz (KI) ist ein Teilgebiet der Informatik, welches versucht, menschliche Vorgehensweisen der Problemlösung auf Computern nachzubilden, um auf diesem Wege neue oder effizientere Aufgabenlösungen zu erreichen. Hierzu gehören Bildverarbeitung, Robotik, Fließtext- und Spracherkennung, mechanische Beweise und auch die Konstruktion von wissensbasierten Systemen.

Durch die Modernisierung des Besteuerungsverfahrens wurde die Möglichkeit geschaffen, KI in der Steuerverwaltung zu nutzen. Nach § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz kann ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies nach Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder Ermessen noch Beurteilungsspielraum besteht. Mit der Anwendung „Elster“ können Steuerpflichtige ihre Daten und auch ihre Steuererklärung elektronisch an die Finanzverwaltung übermitteln. Durch die Regelung des § 88 Abs. 5 Abgabenordnung (AO) kann die Finanzbehörde zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern und Steuervergütungen sowie Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen und Vorauszahlungen automationsgestützte Systeme einsetzen (Risikomanagementsysteme). Damit können Risikomanagementsysteme etwa als Expertensysteme verschiedene Zusammenhänge aufzeigen, die menschliche Entscheidungen vorbereiten.

Das Risikomanagementsystem (RMS) für die Steuerverwaltung ist ein Teilprojekt in KONSENS. Die einzelnen Systeme werden fortlaufend weiterentwickelt. In Berlin ist die vollautomatische Bescheiderstellung im Bereich der Einkommensteuer möglich. In 2018 wurden diese RMS-Verfahren in Berlin um die Prüfung zusätzlicher Steuerarten erweitert. Daneben können die Steuerfälle personell in Risikoklassen eingeteilt werden. Je nach Risikopotential der vorliegenden Steuererklärung erfolgt – unter Berücksichtigung der vergebenen Risikoklasse – eine vollautomatische Verarbeitung oder eine Überprüfung durch die Dienstkräfte. Die Parameter, nach denen ein Fall als risikobehaftet eingestuft wird, werden bundeseinheitlich abgestimmt und nicht veröffentlicht. Diese beinhalten z. B. maschinelle Vergleiche mit Vorjahreswerten oder anderen, elektronisch vorliegenden aktenrelevanten Informationen. Diese Aussteuerung zur personellen Überprüfung erfolgt so aufgrund der Entwicklung der Vorjahreswerte. Mit dem Einsatz von RMS ist vorgesehen, dass die Dienstkräfte nur eine Teilprüfung bestimmter, maschinell als prüfungswürdig beurteilter Sachverhalte vornehmen. Ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben ist, dass im maschinell ablaufenden Prüfverfahren per Zufallsauswahl eine „hinreichende Anzahl“ von Steuerfällen ausgesondert und einer Vollprüfung durch Dienstkräfte unterzogen wird. Damit soll das RMS einer Qualitätssicherung unterzogen werden und die Auswahl der von den Dienstkräften zu prüfenden Fälle für die Steuerpflichtigen unberechenbar bleiben. Die entsprechenden technischen Systeme sind bundesweit einheitlich, wobei die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen die Entwicklungsarbeit für alle Landesverwaltungen übernehmen. In der Anwendungspraxis signalisiert die „Autofallquote“ den Anteil der vollständig automatisiert bearbeiteten Steuererklärungen. Die Autofallquote für den Veranlagungszeitraum 2017 in Berlin lag bei 12 %. Die Quote soll perspektivisch weiter erhöht werden. Durch die Regelung des § 88 Abs. 5 AO ist es dadurch möglich, dass Steuererklärungen durch KI bearbeitet werden.

Weiterhin sind Arbeitgeber, Kranken-, Renten- und Sozialversicherungsträger verpflichtet, steuerrelevante Informationen digital an die Finanzverwaltung zu melden. Steuervorauszahlungen wie die vom Gehalt einbehaltene Lohnsteuer, Löhne, Renten, Sozialversicherungsbeiträge und Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld liegen dem Finanzamt als sogenannte e-Daten vor. Diese lassen sich für die elektronische Steuererklärung durch den Steuerpflichtigen verwenden, ohne dass ein manueller Eintrag erforderlich ist. Im Rahmen der Erklärungsbearbeitung erfolgt durch das RMS ein maschinellem Abgleich zwischen den e-Daten und den Angaben von Steuerpflichtigen. Durch das RMS wird die Einzelfallprüfung durch eine Dienstkraft im Finanzamt unterstützt.

Ein weiteres Ziel der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens ist es, Steuerbescheide elektronisch zu versenden. Gemäß § 122a AO können Verwaltungsakte mit Einwilligung des Beteiligten oder der von ihm bevollmächtigten Person bekannt gegeben werden, indem sie zum Datenabruf durch Datenfernübertragung bereitgestellt werden. Dies stellt die weiteren Ausbauschritte der KI in der Steuerverwaltung dar.

Bereits seit dem 23. Juli 2016 gilt, dass Banken Bescheinigungen der Kapitalertragsteuer elektronisch an ihre Kunden übermitteln dürfen. Somit kann auch hier KI genutzt werden, um die Angaben vollmaschinell zu bearbeiten und abzugleichen.

Im Rahmen von Steuerbetrugsfällen wurde die Thematik der KI bereits seit 2004 erörtert. So zählte zu den vielfältigen Maßnahmen zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auch die Entwicklung eines bundeseinheitlichen EDV-Systems zur Aufdeckung von Umsatzsteuerbetrugsfällen. Eine erste Aufgabe dieses KONSENS-Verfahrens war die Fortführung der bisherigen Aktivitäten zum Einsatz der RMS-Komponenten aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern für die Umsatzsteuer-Voranmeldungen zu einer bundeseinheitlichen Lösung, die in allen Ländern eingesetzt werden sollten. Hierzu wurden drei unterschiedlichen Ansätze bzw. Strategien verfolgt:

- Regelbasiertes Entscheidungssystem („rbE-UStVA“),
- Neuronales Programm zur risikoorientierten Fallauswahl für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung („NEPTUN“) und
- Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug („NEPOMUK“).

Regelbasiertes Entscheidungssystem („rbE-UStVA“):

Für das Verfahren wurden mögliche Risiken bei Umsatzsteuer-Voranmeldungen beschrieben, analysiert und Regeln zur maschinellen Identifizierung dieser Risiken formuliert. Diese Regeln wurden in das Fachprogramm zur Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen (UVV-Verfahren) eingebunden. Hierdurch ist sichergestellt, dass bereits bei der Verarbeitung einer Umsatzsteuer-Voranmeldung die Daten anhand von Risikoregeln abgeglichen werden. Gleichzeitig erfolgt eine Prüfung dieser Auffälligkeiten.

Neuronales Programm zur risikoorientierten Fallauswahl für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung („NEPTUN“):

Das Verfahren NEPTUN hatte die Aufgabe, die Umsatzsteuer-Sonderprüfung bei der Auswahl der Prüfungsfälle anhand des möglichen Risikos zu unterstützen. Das Verfahren wurde in Nordrhein-Westfalen fortlaufend evaluiert. Auf der Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse wurde das Verfahren im Oktober 2011 in den Ländern, in denen das Verfahren zum Einsatz kam, umfassend evaluiert. Die Evaluation ergab, dass in den Ländern, die das Programm einsetzen, keine wesentliche Verbesserung der Fallauswahl für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung erreicht werden konnte. Letztlich musste festgestellt werden, dass kein Potential erkennbar war, das signifikant zu einer Verbesserung des Produktes NEPTUN geführt hätte. Daher wurden die Arbeiten an dem Produkt eingestellt.

Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug („NEPOMUK“):

Im Oktober 2000 wurde in Nordrhein-Westfalen mit einem Pilotprojekt begonnen. Inhalt dieses Projekts NEPOMUK war die Entwicklung eines prototypischen IT-Verfahrens zur Aufdeckung von betrügerischen Umsatzsteuer-Karussellgeschäften. Das Verfahren wurde evaluiert. Die Evaluation ergab, dass in den letzten Jahren kein Fall von Karussellbetrug ursächlich auf Grund einer NEPOMUK-Meldung („Betrugswahrscheinlichkeit“) aufgedeckt wurde. Die Entwicklung von NEPOMUK wurde im Februar 2015 eingestellt.

Durch das Land Hessen wird im Rahmen der Bekämpfung von Steuer-kriminalität KI eingesetzt. Insbesondere bei der Auswertung mehrerer Millionen Dateien, welche auch unter dem Namen Panama Papers bekannt sind, wurden Technologien in der Steuerfahndungsstelle im Finanzamt Kassel II zusammen mit dem Bundeskriminalamt (BKA) ausgewertet. Das Finanzamt Kassel II ist zentral für die

Bearbeitung digitaler Massendaten zuständig. Zukünftig sollen KI-Fahnder ab dem Wintersemester 2019/2020 in Kassel ausgebildet werden. Zudem soll in Hessen im Bereich KI geforscht werden, beispielsweise für neue Ermittlungsansätze. Hier soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, wie KI eingesetzt werden kann, um große Datenmengen auszuwerten. In der Berliner Steuerverwaltung wird für die Auswertung von Dateien im Rahmen von Steuerbetrugsfällen die Software „NUIX“ eingesetzt. Die Software entnimmt automatisch Informationsobjekte und stellt Querverweise her wie Namen, Firmen, Geldsummen, E-Mailadressen, IP Adressen sowie Telefon- und Kreditkartennummern. Dies kann Verbindungen quer durch mehrere Datenquellen und Untersuchungen aufzeigen. Laut Herstellerangaben lassen sich damit „auf einem einzelnen Server mehr als zehn Terabyte an Daten pro Tag untersuchen“. Zudem ist eine OCR-Erkennung serienmäßig integriert. So wird aus Bildern wie eingescannten Ausweisen und unterschriebenen Verträgen recherchierbarer Text. Damit können Daten über eine einfache Suchfunktion durchsucht werden. Durch Suchalgorithmen werden die Daten dann abgeglichen.

In der Berliner Steuerverwaltung wird KI auch im Zusammenhang mit dem Onlinehandel mittels eines sogenannten Webcrawlers genutzt. Ein Webcrawler ist ein Computerprogramm, das automatisch das World Wide Web durchsucht und Webseiten analysiert. So kann eine konzentrierte Prüfung bestimmter steuerrechtlicher Sachverhalte, insbesondere bei Fällen des Internethandels, vorgenommen werden.

In 2020 soll das KONSENS-Verfahren RMS-KMV-Internetabgleich (Portale) in Berlin eingesetzt werden. Zu dem Verfahren gehört, dass von KFZ-Portalseiten (z. B. Autoscout) Daten übernommen werden. Ein Datensatz enthält Angaben zum Account einer Person (Adresse, Telefonnummern) und zum angebotenen Fahrzeug. Diese Daten können steuerlich relevant sein, weil es sich u. U. um Händler handelt, die sich lediglich den Anschein einer Privatperson geben wollen. Hierbei bedienen sie sich häufig des sog. „Account-Splittings“. Dabei wird die gewerbliche Tätigkeit durch die Verwendung mehrerer Benutzerkonten (Accounts) verschleiert. Mit dem Verfahren RMS-KMV-Internetabgleich (Portale) wird es ermöglicht, solche Fälle zu ermitteln. Zu diesem Zweck werden die Accounts über die Kontaktdataen (Telefonnummer, Handynummer, etc.) gruppiert und anschließend mit landeseigenen Informationssystemen abgeglichen.

In Vertretung

Vera Junker
Senatsverwaltung für Finanzen