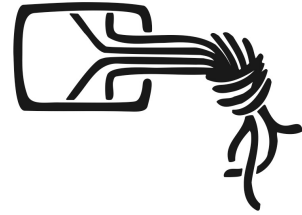


Chaos Computer Club



Einsatz von Risikomanagement-Systemen im Vollzug des Steuerrechts

Sachverständigenauskunft zum Entwurf eines
Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens

Linus Neumann,
Mittwoch, 13. April 2016

Einleitung	2
1. Anforderungen an Risikomanagement-Systeme	3
1. Objektivität, Reliabilität und Validität	3
2. Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit	3
3. Transparenz	3
4. Verhinderung von Willkürentscheidungen	4
5. Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit	4
2. Architekturen von Risikomanagement-Systemen	5
1. Theoriegeleitete Ansätze	5
2. Selbstlernende Ansätze	5
3. Gegenüberstellung	6
<i>Objektivität, Reliabilität und Validität</i>	6
<i>Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit</i>	6
<i>Transparenz</i>	6
3. Empfehlungen	7
1. Sicherstellung von Objektivität, Reliabilität und Validität	7
2. Gewährleistung von Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit	7
3. Transparenz	8
4. Verhinderung von Willkürentscheidungen	8
5. Kontrolle von Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit	9

Einleitung

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Nutzung von automatisierten Systemen

zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern und Steuervergütungen sowie Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen und Vorauszahlungen¹

angeregt. Insbesondere sollen sogenannte Risikomanagement-Systeme (RMS) zum Einsatz kommen,

um eine Konzentration der personellen Ressourcen auf die wirklich prüfungsbedürftigen Fälle zu erreichen.²

In diesem Anwendungsfall ergeben sich Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen Transparenz und Nachvollziehbarkeit einerseits, sowie Fehleranfälligkeit und Willkür andererseits. Diese Herausforderungen werden im Folgenden in Form von allgemeinen Anforderungen an ein RMS behandelt. Technische Ansätze zur Implementation eines RMS werden vor dem Hintergrund dieser Anforderungen beleuchtet. Abschließend werden Empfehlungen für technische und rechtliche Rahmenbedingungen formuliert, die für den Einsatz eines RMS im Vollzug des Steuerrechts notwendig sind.

Eine vollumfängliche Bewertung des Gesetzesentwurfs, insbesondere unter Maßgaben des Datenschutzes und Anforderungen der IT-Sicherheit, ist nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

¹ Vgl. S.14 des Entwurfs, Drucksache 18/7457, Version vom 03.02.2016

² Vgl. S.48 des Entwurfs, Drucksache 18/7457, Version vom 03.02.2016

1. Anforderungen an Risikomanagement-Systeme

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird ein gesetzlich

geregeltes Leitbild der ausschließlich automationsgestützten Bearbeitung mit einem ausschließlich automationsgestützt erlassenen oder korrigierten Steuerbescheid³

etabliert.

Durch die vollautomatisierte Bearbeitung werden sowohl Stärken als auch potenzielle Schwächen eines RMS potenziert: Beabsichtigte oder unbeabsichtigte systematische Verzerrungseffekte des Systems können Steuerpflichtige eines gesamten Bundeslandes oder Steuerjahres betreffen.

Um die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung kontrollierbar aufrechterhalten zu können, gelten besondere Anforderungen hinsichtlich der Objektivität, Nachvollziehbarkeit und Transparenz des RMS, um Willkürentscheidungen zu verhindern, und die Gerechtigkeit des Systems zu gewährleisten.

1. Objektivität, Reliabilität und Validität

Das System muss in der Lage sein, mit praktisch signifikanter Wahrscheinlichkeit prüfungsrelevante Fälle zu erkennen. Im Vergleich zu einer zufälligen Auswahl soll das RMS mehr tatsächlich fehlerhafte Fälle zur Prüfung auswählen, ohne dabei eine Verzerrungstendenz zu bestimmten Personengruppen oder Arten von fehlerhaften Steuererklärungen aufzuweisen.

2. Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit

Bei der Durchführung einer steuerlichen Überprüfung handelt es sich um eine repressive Maßnahme, die durch den verursachten Arbeitsaufwand beim Betroffenen potenziell auch zur Gängelung geeignet ist. Entsprechende Fälle von willkürlichen Anordnungen sind sowohl international als auch in Deutschland aktenkundig. In einem Urteil vom 28.9.2011 (VIII R 8/09), bekräftigte der Bundesfinanzhof daher ein Willkür- und Schikaneverbot beim Erlass einer Prüfungsanordnung.⁴

Entscheidungen des RMS müssen daher gegen Manipulation geschützt sein, um die Möglichkeit willkürlicher Entscheidungen einzudämmen. Für betroffene Steuerpflichtige müssen die Entscheidungen nachvollziehbar und im Fall des begründeten Zweifels anfechtbar sein.

3. Transparenz

Das Gebot zur Transparenz des verwendeten RMS ergibt sich nicht nur aus dem Anspruch auf Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit, sondern auch aus dem Anspruch auf Gleichmäßigkeit der Besteuerung:

1. Einzelpersonen haben detaillierte Kenntnis des Systems. Selbst wenn nur wenige Personen Kenntnis über die Entscheidungsmaßstäbe des angewendeten RMS hätten, kann nicht ausgeschlossen oder verhindert werden, dass diese Personen ihr Wissen zur Manipulation eigener Steuererklärungen oder zur Unterstützung bei der Manipulation fremder Steuererklärungen zum Einsatz bringen.
2. Dauerhafte Geheimhaltung kann nicht garantiert werden. Eine erfolgreiche dauerhafte Geheimhaltung von entscheidungskritischen Einzelheiten des Systems ist unwahrscheinlich. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des potenziellen finanziellen Vorteils, den ein detailliertes Wissen über die Entscheidungsmaßstäbe des Systems verspricht.

³ Vgl. S.48 des Entwurfs, Drucksache 18/7457, Version vom 03.02.2016

⁴ Bundesfinanzhof Urteil vom 28.9.2011, VIII R 8/09: Willkür- und Schikaneverbot bei Erlass einer Prüfungsanordnung <http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=25593>

Im Fall eines öffentlichen oder teil-öffentlichen Bekanntwerdens der Entscheidungsmaßstäbe müssen die Finanzbehörden jedoch weiterhin handlungsfähig sein. Daraus ergibt sich die imperative Anforderung, die geheim zu haltenden Teile des Systems auf ein Minimum zu reduzieren.

4. Verhinderung von Willkürentscheidungen

Der Einsatz eines RMS in der Steuerprüfung bietet das Potenzial, Willkürentscheidungen zur Benachteiligung oder Bevorteilung einzelner Personen zu verhindern, indem gleiche Überprüfungs- und Beurteilungsmaßstäbe für alle Steuererklärungen gelten.

Ein objektives Einhalten der Grundsätze der Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit wird damit erstmals – zumindest theoretisch – ermöglicht. Entscheidungen entgegen den Empfehlung des RMS sollte daher nur in begründeten Fällen zulässig sein.

5. Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit

Die vom RMS angelegten Entscheidungsmaßstäbe müssen für alle Steuerpflichtigen gleich sein und dürfen keine strukturelle Benachteiligung von Personengruppen beinhalten.

2. Architekturen von Risikomanagement-Systemen

Im vorliegenden Anwendungsfall kann ein RMS mit maximaler Objektivität und Reliabilität fehlerhafte bzw. betrügerische Steuererklärungen identifizieren. Grundlage für die von einem RMS getroffenen Aussagen ist ein Modell zur Unterscheidung von unverdächtigen und verdächtigen Steuererklärungen. Ein solches Modell kann auf verschiedenen Wegen zustande kommen, die sich allgemein in theoriegeleitete und selbstlernende Ansätze unterscheiden lassen.

1. Theoriegeleitete Ansätze

Klassischen statistischen Modellierungen liegen a-priori-Annahmen über Wirkzusammenhänge in einem Datensatz zugrunde. Bevor ein auf diesen Annahmen basierendes Modell zur Entscheidungsfindung herangezogen wird, wird das Modell an bestehenden Datensätzen geprüft und validiert. Dabei werden (vermutete) Einflussfaktoren, die sich als nicht aussagekräftig erweisen, eliminiert sowie Wirkzusammenhänge zwischen Einflussfaktoren (sog. Interaktionseffekte) identifiziert. Das Ergebnis ist ein zuvor erdachtes und an die vorhandenen Daten angepasstes Modell.

Da durch die a-priori-Annahmen bereits festgelegt ist, welche potenziellen Wirkzusammenhänge in Betracht gezogen werden und welche nicht, ist bei theoriegeleiteten Ansätzen nicht ausgeschlossen, dass ein anderes Analysemodell existiert, das die vorliegenden Daten noch genauer im Hinblick auf das Zielkriterium beschreibt.

Im vorliegenden Anwendungsfall bestünde das Modell aus einer Reihe an Gewichtungsfaktoren oder Grenzwerten für einzelne Variablen und deren Wirkzusammenhänge. Variablen oder Wirkzusammenhänge, die nicht a-priori angenommen wurden, könnten nicht Teil des Modells werden.

2. Selbstlernende Ansätze

Als „selbstlernend“ werden Methoden zur automatisierten Erstellung von analytischen Modellen bezeichnet. Ohne jegliche Modellannahmen oder a-priori-Hypothesen, aber unter Hinzuziehung von Heuristiken ziehen so genannte Machine-Learning-Algorithmen alle zur Verfügung stehenden Daten in Betracht und bewerten sowohl die Daten selbst als auch ihre Zusammenhänge und Wechselwirkungen im Hinblick auf eine oder mehrere Zielgrößen. Das Ergebnis einer ersten „Trainingsphase“ auf Basis bereits vorhandener Daten ist ein Modell, das oft mehr Einflussfaktoren und konditionale Wechselwirkungen zur Varianzaufklärung berücksichtigt als theoriegeleitete Modelle es in der Regel vermögen.

Im vorliegenden Anwendungsfall nutzt das System alle historischen Daten, die über steuerpflichtige Personen und Prüfergebnisse zur Verfügung stehen, um daraus ein Modell zur Vorhersage von nicht zutreffenden Steuererklärungen zu generieren. Neue Steuererklärungen werden anhand dieses Modells evaluiert. Die Ergebnisse angeordneter Prüfungen fließen als „Wissen“ zurück in die Datenbasis und tragen so zur stetigen Anpassung und Verbesserung – also einer Veränderung – des Modells bei, deren Resultat die Reduktion der Anzahl fälschlicherweise als unzutreffende Steuererklärung ermittelten Fälle (*false-positive-rate*⁵) ist.

Die konstante Anpassung und Verbesserung des Modells ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn auch das notwendige Feedback zur Reduktion der *false-negative-rate* gegeben wird. Dies wird gewährleistet, indem dem selbstlernenden System auch weiterhin Fälle zugeführt werden, die aufgrund einer Modellentscheidung nicht zur Überprüfung ausgewählt worden wären. Nur eine zufällige Auswahl dieser Fälle erfüllt die Anforderungen der Steuergerechtigkeit und der unabhängigen Modellierung.

Die durch selbstlernende Ansätze zustande kommenden Modelle sind oft nicht nur durch eine genauere Vorhersage, sondern häufig durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die sie teilweise für Menschen nicht mehr in ihrer Gesamtheit verständlich und

⁵ Als *false positives* werden fälschlicherweise als fehlerhaft ausgewiesene Steuererklärungen bezeichnet. Eine niedrige *false positive-rate* ist wünschenswert, da sie die Anzahl von Überprüfungen fehlerloser Steuererklärungen reduziert.

Als *false negatives* werden hingegen fälschlicherweise als nicht fehlerhaft ausgewiesene Steuererklärungen bezeichnet. Eine niedrige *false-negative-rate* ist wünschenswert, da dies die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass fehlerhafte Steuererklärungen tatsächlich einer Überprüfung zugeführt werden.

nachvollziehbar macht: Einzelne Entscheidungen können in Ihrem Zustandekommen im Nachhinein nachvollzogen werden, jedoch nicht, wie die zugrunde liegenden Entscheidungskriterien überhaupt zustande gekommen sind.

3. Gegenüberstellung

Theoriegeleitete Modelle begründen eine Prüfungsanordnung mit wenig komplexen a-priori-Annahmen über das Zustandekommen von fehlerhaften Steuererklärungen. Selbstlernende Ansätze hingegen begründen eine Prüfungsanordnung mit der Ähnlichkeit zu anderen Fällen von als fehlerhaft geprüften Steuererklärungen. Sie sind daher in Reliabilität und Flexibilität regelmäßig überlegen.

Objektivität, Reliabilität und Validität

Zur Sicherstellung von Objektivität, Reliabilität und Validität müssen sowohl theoriegeleitete als auch selbstlernende Modelle mit einer zufälligen Auswahl verglichen werden, um die Effektivität des Auswahlverfahrens zu evaluieren und eventuelle Verzerrungstendenzen auszuweisen.

Selbstlernenden Systemen müssen die Ergebnisse manueller Überprüfung zur Optimierung mitgeteilt werden, theoriegeleitete Modelle müssen anhand der zufälligen Auswahl validiert werden. Besonderes Augenmerk muss insbesondere auf Diskriminierungs- und Fehlertendenzen gelegt werden.

Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit

Ein theoriegeleiteter Ansatz produziert aufgrund seiner niedrigeren Komplexität mehr *false positives* und *false negatives*, ist jedoch vollständig dokumentierbar und zumindest theoretisch begründbar.

Bei selbstlernenden Systemen ist eine vollständige Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des System nicht gewährleistet, weil die selbstgesetzten Entscheidungsgrundlagen einem stetigen Wandel unterliegen, in ihrer Gänze schwer bis gar nicht zu erfassen und somit auch nicht unabhängig zu überprüfen sind. So können unbemerkte und sich schleichend verstärkende strukturelle Diskriminierungen oder „blinde Flecken“ im Prüfprozess entstehen.

Jede vom System getroffene Entscheidung kann jedoch in einer Form gespeichert werden, die ihr Zustandekommen vollständig und verfälschungssicher dokumentiert. Im Falle eines Anfechtens kann so die Entscheidungsgrundlage des Einzelfalls offengelegt werden, ohne gleichzeitig Aufschluss über die Gesamtheit der Entscheidungskriterien des zugrundeliegenden Systems zu geben.

Transparenz

Aus der vollständigen Dokumentierbarkeit und Begründbarkeit von theoriegeleiteten Ansätzen ergibt sich die Notwendigkeit zur vollständigen Geheimhaltung, da die Kenntnis des Modells das Anfertigen von Steuererklärungen mit einer geringeren Prüfwahrscheinlichkeit ermöglicht.

Selbstlernende Systeme sind komplexer und passen sich stetig an, womit sich eine allgemein höhere Resilienz gegen Offenlegung ergibt: Das System ist in seiner Gänze kaum nachvollziehbar und gleichzeitig wandlungsfähig, so dass seine allgemeine Architektur sogar öffentlich bekannt sein kann, ohne dass daraus ein signifikantes Missbrauchspotenzial entsteht: Eine Prüfungsanordnung wird aufgrund der Ähnlichkeit zu anderen Fällen von fehlerhaften Steuererklärungen begründet.

3. Empfehlungen

Im Folgenden werden Empfehlungen für technische und rechtliche Rahmenbedingungen zusammengefasst, die für den Einsatz eines RMS im Vollzug des Steuerrechts unabdingbar sind.

1. Sicherstellung von Objektivität, Reliabilität und Validität

Die Objektivität, Reliabilität und Validität des RMS können durch die Gegenüberstellung mit einer zufällig getroffenen Auswahl und den in dieser Auswahl erzielten Prüfergebnissen erfasst werden. Prüfungen auf Basis der Auswahl des RMS sollten signifikant häufiger zu einem positiven Ergebnis führen.

Ein Vergleich der sozioökonomischen Kennwerte der beiden Auswahlen ermöglicht die Aufdeckung und Eliminierung von unzulässigen Diskriminierungstendenzen des RMS.

Ein tiefergehender Vergleich der Arten von im Rahmen der Prüfungen nachgewiesenen Unregelmäßigkeiten ermöglicht die Aufdeckung und Eliminierung von "blinden Flecken" des RMS im Bezug auf bestimmte Muster von fehlerhaften Steuererklärungen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft die Voraussetzungen für diese Überprüfungen durch die Maßgabe, dass *durch Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch Amtsträger ausgewählt* werden muss. Ebenfalls wird eine *regelmäßige Überprüfung der Risikomanagementsysteme auf ihre Zielerfüllung*⁶ vorgeschrieben. Jedoch wird versäumt, den Turnus sowie die Prüfkriterien formell vorzuschreiben.

- ➔ Eine mindestens jährliche Überprüfung der auf Basis des RMS getroffenen Auswahl muss vorgeschrieben werden.
- ➔ Gegenstand der Überprüfung müssen neben Objektivität, Reliabilität und Validität des RMS auch Diskriminierungstendenzen und "blinde Flecken" beim Erkennen von Betrugsmustern sein.
- ➔ Defizite im Erfüllen der Anforderungen müssen umgehend behoben werden.
- ➔ Die Ergebnisse der Überprüfung müssen jeweils veröffentlicht werden.
- ➔ Der durch Zufall ausgewählte Anteil sollte 50% nicht über-, jedoch 25% nicht unterschreiten, um eine ausreichende Basis zum Erkennen von Verzerrungstendenzen und Verbesserungspotenzialen zu bieten und das gesellschaftliche Risiko eines fehlerhaften RMS einzugrenzen.

2. Gewährleistung von Nachvollziehbarkeit und Anfechtbarkeit

Aus den Anforderungen der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und der regelmäßigen Überprüfung des RMS ergibt sich die Maßgabe, dass der Entscheidungsweg vollständig dokumentiert wird und die Ergebnisse technisch gegen Manipulation geschützt werden. Diese Anforderung gilt ebenfalls für Prüfeempfehlungen, die vollständig oder teilweise auf einer Komponente des Zufalls beruhen.

Technisch lässt sich eine deterministische – und somit reproduzierbare – Zufallsauswahl durch Pseudozufallszahlengeneratoren⁷ mit fest vorgegebenen und regelmäßig wechselnden *Seeds* realisieren. Die *Seeds* müssen dabei von einer unabhängigen Instanz kurzfristig vorgegeben und ebenfalls dokumentiert werden. Ein Abweichen von den unabhängig vorgegebenen *Seeds* muss unzulässig sein, um einer Manipulation der Zufallsauswahl entgegenzuwirken. Dadurch wird gewährleistet, dass eine erneute Abfrage des RMS die gleichen Ergebnisse ausweist. In Kombination mit der lückenlosen Dokumentation jeder Abfrage ergibt sich somit ein trotz der Zufallskomponenten deterministisches und gegen triviale Manipulationsversuche geschütztes System.

⁶ Vgl. S.14 des Entwurfs, Drucksache 18/7457, Version vom 03.02.2016

⁷ Zu einer allgemeinen Erläuterung siehe auch https://de.wikipedia.org/wiki/Zufallszahlengenerator#Deterministische_Zufallszahlengeneratoren

- ➔ Jede an das RMS gerichtete Abfrage muss inklusive der vom RMS generierten Prüfeempfehlungen verfälschungssicher und nachvollziehbar dokumentiert (geloggt) werden.
- ➔ Die Logs des RMS müssen technisch gegen Manipulation geschützt sein.
- ➔ Auch Auswahlergebnisse, die vollständig oder teilweise auf einer Komponente des Zufalls bestehen, müssen reproduzierbar sein und dokumentiert werden.
- ➔ Relevante Initialisierungskomponenten für deterministische Zufallsgeneratoren müssen durch eine unabhängige Instanz verbindliche vorgegeben und dokumentiert werden.

3. Transparenz

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass *Einzelheiten der Risikomanagementsysteme [...] nicht veröffentlicht werden [dürfen], soweit dies die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährden könnte[n]*⁶.

Diese Formulierung steht in Gegensatz zu den notwendigen Transparenzkriterien, die an ein System dieser gesellschaftlichen Tragweite gestellt werden müssen. Darüber hinaus begünstigt diese Maßgabe die Errichtung von Systemen, die einen hohen Anteil an geheimzuhaltenden und intransparenten Komponenten haben. Um im Fall eines öffentlichen oder teil-öffentlichen Bekanntwerdens der Entscheidungsmaßstäbe des RMS die Handlungsfähigkeit der Finanzbehörden zu gewährleisten, müssen die geheim zu haltenden Teile des RMS auf ein Minimum reduziert werden, und austauschbar sein.

- ➔ Für technische Einzelheiten des RMS muss die grundsätzliche Maßgabe der Transparenz gelten.
- ➔ Das RMS muss derart gestaltet sein, dass die geheim zu haltenden Komponenten des RMS auf ein Minimum reduziert sind, und im Falle eines Bekanntwerdens leicht austauschbar sind, um eine fortwährende Funktionalität zu gewährleisten.

4. Verhinderung von Willkürentscheidungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf räumt Amtsträgern die explizite Lossagung von Empfehlungen des RMS ein: So soll *die Prüfung der als prüfungsbedürftig ausgesteuerten Sachverhalte durch Amtsträger* erfolgen, und gewährleistet sein, *dass Amtsträger Fälle für eine umfassende Prüfung auswählen können*.⁶

Den Sachbearbeitern kommt damit eine Kontrollfunktion zu, die jedoch in ihrer Systematik undokumentiert bleibt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine durch ein RMS getroffene Auswahl unter den Gesichtspunkten der Objektivität und der im Gesetzesentwurf geforderten Wirtschaftlichkeit effizienter ist, als eine durch Sachbearbeiter getroffene Auswahl. Die Unverbindlichkeit der Empfehlungen steht somit dem grundsätzlichen Anspruch entgegen, mittels eines *zielgerichteten Einsatzes von Informationstechnologie [...] die bisherigen Arbeitsprozesse in der Finanzverwaltung [...] effektiver und effizienter*⁸ zu gestalten.

Um Tendenzen zur willkürlichen Auswahl zu unterbinden, muss für Abweichungen von Empfehlungen des RMS das Erfordernis einer schriftlichen Begründung durch den Sachbearbeiter gelten. Dies gilt sowohl für Prüfanordnungen, die nicht auf Empfehlungen des RMS basieren sowie für die Ablehnung von Prüfeempfehlungen des RMS. Die Begründungen dienen nicht nur der Kontrolle der Sachbearbeiter, sondern können darüber hinaus auch wertvolle Anhaltspunkte für Überprüfungen des RMS auf Diskriminierungstendenzen oder "blinde Flecken" liefern – somit zur Kontrolle des RMS beitragen. Dafür ist es erstrebenswert, die Begründung kurz zu halten und mittels eines Vordruck zu erfassen, um standardisierte Auswertungen zu ermöglichen.

- ➔ Die Ablehnung einer durch das RMS generierten Prüfeempfehlung erfordert eine schriftliche Begründung durch den verantwortlichen Sachbearbeiter.
- ➔ Für eine Prüfanordnung, die nicht auf Basis einer Empfehlung des RMS erfolgt, ist eine schriftliche Begründung durch den verantwortlichen Sachbearbeiter erforderlich.

⁸ Vgl. S.3 des Entwurfs, Drucksache 18/7457, Version vom 03.02.2016

5. Kontrolle von Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit

Die reine Orientierung des RMS an dem Kriterium der "Wirtschaftlichkeit", also der Maximierung der Steuereinnahmen bei gleichzeitiger Senkung der Erhebungs- und Kontrollkosten, gewährleistet keine rechtsstaatliche Realisierung. Um Tendenzbildung sowohl in einem theoriegeleiteten als auch einem selbstlernenden RMS zu verhindern, müssen die unter 1. geforderten Überprüfungen durch eine unabhängige, demokratisch legitimierte Prüfinstanz durchgeführt werden.

Die angewendeten Prüfkriterien müssen öffentlich, einsehbar und nachvollziehbar sein. Dabei müssen sowohl das Auffinden von sachlichen Fehlern als auch von absichtlichen oder unabsichtlichen Tendenz- und Willkürergebnissen zum Arbeitsauftrag der Prüfinstanz gehören. Die Implementierung und die Testkriterien des RMS müssen gegenüber der – zu Geheimhaltung bezüglich der kritischen Parameter verpflichteten – Prüfinstanz offengelegt und überprüfbar gemacht werden.

Die Prüfinstanz muss vollen Einblick sowohl in die tatsächliche technische Implementierung als auch die Roh- und Ergebnisdaten haben, um eine für den Bürger vertrauenswürdige, fortlaufende Evaluation zu gewährleisten. Daher sollte die Prüfinstanz auch nicht im Verantwortungsbereich der Finanzbehörde angesiedelt und dieser auch nicht weisungsgebunden sein. Es muss dazu ein Beschwerderecht für jeden Steuerbürger geben, der die Prüfinstanz unbürokratisch ohne langwierigen und kostenintensiven Rechtsweg anrufen kann, um Verdachtsgründen für Willkür oder Tendenzbildung nachzugehen.

Denkbar wäre eine entsprechende Erweiterung des Auftrags der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, die natürlich mit einem entsprechenden Personal- und Ressourcenaufstocken unterfüttert werden müssen. Da die durch das Steuer-RMS aufgeworfene Notwendigkeit der öffentlichen Verifikation von automatisierten Behördenprozessen absehbar immer wieder auftauchen wird, erscheint es angemessen, diese Auftragsweiterung genereller anzulegen und entsprechend in der Ressourcenplanung abzubilden.

- ➔ Die Objektivität, Reliabilität und Validität des RMS muss nach regelmäßigem Turnus durch eine unabhängige, demokratisch legitimierte Prüfinstanz bestätigt werden.
- ➔ Die Implementierung und die Testkriterien des RMS müssen gegenüber der Prüfinstanz offengelegt und vollständig überprüfbar gemacht werden.
- ➔ Die Prüfinstanz ist zur Geheimhaltung der kritischen Parameter des RMS verpflichtet.
- ➔ Entsprechende Ressourcen zur Sicherstellung einer gründlichen und unabhängigen Arbeit der Prüfinstanz müssen bereitgestellt werden.