

Inhaltsverzeichnis

Einführung	27
A. Das Auskunftsrecht als Kontrollinstrument betroffener Personen	27
B. Ziel der Untersuchung	29
I. Forschungsgegenstand	29
II. Bedeutung für die Wissenschaft und Praxis	30
C. Gang der Untersuchung und Methodik	31
I. Rechtliche und praktische Implikationen des Auskunftsrechts	31
II. Interdisziplinäre Darstellung zur Digitalisierung des Rechts	32
III. Anwendungsfelder der Automatisierung des Auskunftsrechts	32
Kapitel 1: Grundzüge der Betroffenenrechte und Einfluss der DS-GVO auf das Steuerverwaltungsverfahren	33
A. Die Betroffenenrechte nach den Art. 12 bis 22 DS-GVO	33
B. Allgemeine Anforderungen für die Wahrnehmung von Betroffenenrechten	34
I. Beteiligte	34
1. Betroffener	34
a) Unterschied zwischen Daten und Informationen	35
b) Identifiziert / identifizierbar	35
2. Verantwortlicher	37
II. Grundlagen	38
1. Anwendungsbereich der DS-GVO	38
a) Sachlicher Anwendungsbereich	38
b) Räumlicher Anwendungsbereich	39
aa) Niederlassungsprinzip	39
bb) Marktortprinzip	40
c) Anwendungsbereich der DS-GVO im Hinblick auf die Forschungsfrage	41
	11

2. Was sind Betroffenenrechte und woraus werden sie abgeleitet?	41
a) Ableitung und Konkurrenzverhältnisse	41
aa) Europarechtliche Regelungen zum Datenschutz	41
bb) Datenschutzrelevante nationale Grundrechte	42
cc) Anwendungsvorrang des Unionsrechts und Kontrollkompetenz	43
b) Überblick über Betroffenenrechte in der DS-GVO	45
aa) Transparenz	46
bb) Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung	46
cc) Einschränkung der Datenverarbeitung	46
dd) Zwischenergebnis	48
3. Der Antrag	48
a) Präzisierungsbefugnis des Betroffenen	48
b) Generelle Mitwirkungsbefugnis?	50
4. Allgemeine Anforderungen nach Art. 12 DS-GVO	51
a) Regelungen zur Wahrnehmung von Betroffenenrechten	52
aa) Präzision	52
bb) Transparenz	53
cc) Verständlichkeit	53
dd) Leichte Zugänglichkeit	54
ee) Klare und einfache Sprache	54
b) Das Erleichterungsgebot	55
c) Bearbeitungsfristen	55
III. Sanktionsapparat der DS-GVO	56
IV. Zwischenergebnis	58
C. Einfluss der DS-GVO auf das Steuerverwaltungsverfahren	58
I. Bezug der DS-GVO zum Steuerverwaltungsverfahren	59
1. Handlungsform	59
2. Öffnungsklauseln	60
3. Auslegungs- und Prüfungsmaßstab nationaler Regelungen auf Grundlage der Öffnungsklauseln	60
II. Neuregelungen und Umformung der Gesetze – Nutzung der Öffnungsklauseln durch den deutschen Gesetzgeber	62

III. Datenverarbeitung im Steuerverwaltungsverfahren	63
1. Sachlicher Anwendungsbereich der DS-GVO im Steuerrecht	63
2. Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten	66
a) Rechtmäßige Verarbeitung von Steuerdaten	66
aa) Personenbezogene Daten	66
bb) Besondere Kategorien personenbezogener Daten	66
b) Weiterverarbeitung personenbezogener Daten	68
c) Datenverarbeitung und Steuergeheimnis	69
aa) § 30 Abs. 4 Nr. 1a, 1b AO	69
bb) § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO	70
cc) § 30 Abs. 4 Nr. 5 lit. a) AO	70
dd) § 30 Abs. 8 bis 11 AO	70
d) Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken § 31c AO	71
e) Zwischenfazit	72
3. Exkurs: Weitere Auswirkungen der DS-GVO auf das Steuerverwaltungsverfahren	72
a) Auswirkungen der DS-GVO auf die Datenschutzaufsicht	72
b) Auswirkungen der DS-GVO auf den gerichtlichen Rechtsschutz	73
aa) Rechtslage vor Geltungsbeginn der DS-GVO	73
bb) Rechtslage nach Geltungsbeginn der DS-GVO	74
(1) Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde nach Art. 77 DS-GVO	74
(2) Klage nach Art. 78 DS-GVO gegen eine Aufsichtsbehörde	74
(a) Klagearten	74
(b) Zuständiges Gericht und Rechtsweg	75
(3) Klage nach Art. 79 DS-GVO gegen Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter	75
(4) Feststellungsklage der Finanzbehörden nach § 32i Abs. 3 AO	76
c) Zwischenfazit	77
IV. Betroffenenrechte im Steuerverwaltungsverfahren	77
1. Artikel 12 bis 22 DS-GVO	77

2. Rechtslage vor dem 25.05.2018	78
3. Rechtslage nach dem 25.05.2018	78
a) Informationsrechte, Art. 13 und 14 DS-GVO / §§ 32a, b AO	78
b) Informationserhebung bei der betroffenen Person	79
aa) Art. 13 DS-GVO	79
bb) Ergänzende Regelungen in § 32a AO	79
c) Informationserhebung bei Dritten	81
d) Rechte aus den Artikeln 15 bis 22 DS-GVO	81
D. Zusammenfassende Thesen zum ersten Kapitel	82
 Kapitel 2: Das Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO	 85
A. Das Auskunftsrecht als zentrales Informationsrecht	85
I. Überblick über die Neuerungen im Vergleich zur alten Rechtslage	85
II. Rechtliche Anforderungen des Auskunftsrechts	86
1. Antrag	88
2. Identifizierung des Betroffenen	88
a) Telefonischer Antrag	89
b) Schriftlicher Antrag	90
c) Antrag über Kundenkonto	91
d) Antrag per E-Mail	91
e) Praxisproblem: Notwendigkeit weiterer Identifikationsdaten	92
3. Begründetheit der Anfrage	97
4. Einordnung und Auslegung der Anfrage	99
5. Datengewinnungsprozess	100
6. Übermittlung der Auskunft	100
7. Der Erhalt einer Datenkopie	101
III. Ausnahmen vom Auskunftsrecht	104
1. Nach der DS-GVO	104
a) Art. 12 Abs. 5 Satz 2 lit. b) DS-GVO	104
b) Art. 12 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 DS-GVO	104
c) Art. 15 Abs. 4 DS-GVO	105
2. Nach dem BDSG	106
a) § 27 Abs. 2 BDSG	106

b) § 28 Abs. 2 BDSG	108
c) § 29 Abs. 1 Satz 2 BDSG	108
d) § 34 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 33 BDSG	109
aa) § 33 Abs. 1 Nr. 1 BDSG	110
(1) Gefährdung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung	110
(2) Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes	110
(3) Interessenabwägung	111
bb) § 33 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) BDSG	111
cc) § 33 Abs. 3 BDSG	112
e) § 34 Abs. 1 Nr. 2 BDSG	112
f) § 86 Abs. 2 BDSG	114
3. In den Landesdatenschutzgesetzen	115
4. In der Abgabenordnung	115
a) Verarbeitung zu statistischen Zwecken	116
b) Beschränkung des Auskunftsrechts	116
c) Zweifel an der Verordnungskonformität	117
aa) Verweise auf §§ 32a Abs. 1 Nr. 1, 2, § 32b Abs. 1 Nr. 1 und 2 AO	118
bb) Ausschluss wegen gesetzlicher Aufbewahrungsvorschriften	121
cc) Unverhältnismäßiger Aufwand	122
dd) Mitwirkung des Steuerpflichtigen	122
ee) Der „Ombudsmann“	123
d) Zwischenergebnis	124
B. Reichweite des Auskunftsrechts im Steuerverwaltungsverfahren	125
I. Auskunftsrecht des Steuerpflichtigen vor dem 25.05.2018	126
1. Akteneinsicht im Steuerverwaltungsverfahren	127
2. Ständige Rechtsprechung und Ansicht des Bundesfinanzministeriums zur Akteneinsicht im Verfahren	129
II. Änderung der Rechtslage nach dem 25.05.2018	129
1. Kein Bedürfnis für ein Akteneinsichtsrecht	130
a) Der Steuerpflichtige als Informationsquelle	130
b) Daten, die der Steuerpflichtige nicht kennt	131
2. Hoher Aufwand für die Verwaltungsbehörde	133

3. Automationsgestützte Risikomanagementsysteme	134
4. Einschränkungen des Auskunftsrechts	135
5. Weisungen des Bundesfinanzministeriums	136
III. Zusammenfassende Bewertung und Stellungnahme	137
1. Die elektronische Datenübermittlung	137
2. Kein unverhältnismäßiger Aufwand	138
3. Gefahr für Risikomanagementverfahren	140
4. Verfahrensrechtliche „Waffengleichheit“ und das Recht auf Auskunft	141
5. Auskunftszweck und Ergebnis	142
C. Die Beantwortung der Anfragen in der Praxis – eine empirische Studie	144
I. Einführung	144
II. Interdisziplinäre Zusammenarbeit	145
III. Auswahl der Antragsgegner und Antragsarten	145
IV. Durchführung der Studie	145
V. Ergebnisse	146
1. Eignung für die Bewertung	146
2. Ergebnisse in Noten	146
3. Interpretation der Ergebnisse in Form von Thesen	147
VI. Auswirkungen der Erkenntnisse auf den Forschungsgegenstand	148
D. Zusammenfassende Thesen zum zweiten Kapitel	148
Kapitel 3: Automatisierung des Rechts auf Auskunft	151
A. Einleitung	151
B. Automatisierbarkeit von Recht	151
I. Begriffsverständnis	151
1. Der Begriff „Automatisierung“	151
2. Abgrenzung von „Teil-“ und „Vollautomatisierung“	152
a) Grad der Automatisierung in verschiedenen Stufen	152
b) Voll- und Teilautomatisierung im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand	154
c) Zwischenergebnis	155
II. Ansätze zur Formalisierung des Rechts	155
1. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	156

2. Formalisierung des juristischen Schlusses	156
a) Rechtssyllogismus	156
aa) Obersatz	158
bb) Untersatz	158
cc) Schlussfolgerung	159
b) Subsumtion am Beispiel des Auskunftsrechts	159
c) Probleme bei der Formalisierung des Syllogismus im Hinblick auf das Auskunftsrecht	161
d) Zusammenfassung der Problematik	162
3. Formalisierung von Rechtsnormen	163
a) Linguistische Ansätze	163
aa) Bausteine der Rechtssemiotik	163
bb) Kalküle als Formalisierungsinstrumente	164
b) Ansätze formaler Logik	166
aa) Segmentierung	166
(1) Erste Stufe des Auskunftsrechts	167
(2) Zweite Stufe des Auskunftsrechts	168
bb) Syntax	168
cc) Formalisierung im engeren Sinne	169
(1) Syntax formaler Logiken	170
(2) Semantik formaler Logiken	171
(3) Die Prädikatenlogik	172
dd) Modellierung natürlicher Sprache in Prädikatenlogik am Beispiel des Auskunftsrechts	173
(1) Regelform	173
(2) Zuweisung von Prädikatsymbolen	174
(3) Konkretisierung	175
(4) Semantik der Prädikatenlogik	175
ee) Zusammenfassung	176
c) Ansätze aus der Informatik	177
aa) Künstliche Intelligenz als Schlüsseltechnologie	177
(1) Datenbasierte Systeme	178
(a) Mustererkennung	178
(b) Maschinelles Lernen	179
(aa) Neuronale Netze	180
(bb) Deep Learning	182
(cc) Beispiel: Natural Language Processing	183

(dd) Daten als Grundlage der Systeme	184
(ee) Nachteile und Risiken maschinellen Lernens	185
(2) Regelbasierte Systeme	186
(3) Robotik und maschinelles Handeln	187
(4) Risiken und Kritik	187
bb) Der Begriff „Legal Tech“	189
d) Algebraische und arithmetische Ansätze	190
4. Grenzen der Formalisierung im Recht	190
a) Mangel an formalisierten Daten	192
b) Semantische Komplexität und Mehrdeutigkeit	192
aa) Definitionen	193
bb) Semantische Offenheit	194
cc) Lösungsansätze	195
(1) Ersetzung oder Modifizierung unbestimmter Rechtsbegriffe	195
(2) Ontologien als Lösungsansatz	196
(a) Nutzungsmöglichkeiten für unbestimmte Rechtsbegriffe	197
(b) Beispiel in „Recht ex Machina“	197
(c) Zukunftsperspektive	198
(3) Abhilfe durch maschinelles Lernen?	199
(a) Neue Forschungsbereiche	199
(b) Kombinationen von ML mit wissensbasierten Systemen	200
(c) Geringe Datenmenge ist nicht gleich geringe Datenmenge	201
dd) Fazit	202
c) Zusammenfassung	203
5. Formalisierung des Sachverhalts	204
III. Algorithmisierung von Rechtsnormen	204
1. Voraussetzungen für den Einsatz von Algorithmen im Recht	205
a) Datafizierung	205
b) Datenstrukturen	206
c) Grafische Darstellung des Algorithmus	207
d) „Rulemapping“	208
2. Umsetzung von Algorithmen im Programm	210

3. Probleme bei der Algorithmisierung des Rechts	211
4. Algorithmisierung der Prüfung des Auskunftsrechts	212
a) Problem	212
b) Entwicklung der Lösungsschritte	212
5. Zwischenergebnis zu Möglichkeiten und Grenzen der Algorithmisierung des Auskunftsrechts	216
IV. Algorithmen im Steuerrecht	218
1. Übertragung der Erkenntnisse auf das Steuerrecht	218
a) Gebundene Entscheidungen	218
aa) Struktur gebundener Entscheidungen	219
bb) Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	219
b) Ermessensentscheidungen	220
aa) Maschinelles Lernen	220
bb) Antizipierte Ermessensausübung	221
c) Beurteilungsspielräume	222
d) Künstliche Intelligenz im Steuerrecht	224
2. Algorithmen und Programme	225
C. Zusammenfassende Thesen zum dritten Kapitel	228
 Kapitel 4: Anwendungsfelder der Automatisierung des Auskunftsrechts nach Art. 15 DS-GVO auf Grundlage ausgewählter Technologien	 231
A. Zu untersuchende Ansätze eines Auskunftssystems	231
B. Expertensystem zur (teil-)automatisierten Bearbeitung von Auskunftsanfragen	232
I. Begriff des Expertensystems	232
II. Vorgehen bei der Erstellung	232
III. Expertensystemarchitektur	233
IV. Eignung eines Expertensystems für Auskunftsanfragen	234
1. Wissensbasis	235
a) Datenbasis	236
b) Ontologien zur Wissensrepräsentation	237
aa) Zusammensetzung	238
bb) Komplexitätsunterschiede von Ontologien	239
cc) Ontologien im Anwendungsfeld der DS-GVO	240
dd) Einschätzung der Tauglichkeit und Zwischenfazit	241

c) Produktionsregeln	242
2. Inferenzkomponente	243
3. Dialogkomponente	244
4. Modellentwurf	245
a) Antrag	245
b) Suche nach personenbezogenen Daten des Betroffenen	246
c) Identitätsprüfung	247
d) Ausschluss des Auskunftsrechts	248
e) Rechtsfolgende	249
5. Zwischenergebnis	251
a) Expertensysteme und ihre Eignung für den Untersuchungsgegenstand	251
b) Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Expertensystemen für den Untersuchungsgegenstand	252
V. Kritik an der Expertensystemtechnologie	253
VI. Stellungnahme und Fazit	256
C. Pragmatischer Ansatz	257
I. Datenschutzauskunftssystem „Privacy Insight“	258
1. „Data Provenance“	258
2. Vorgehensmodell	259
3. Umfang des Trackings	261
II. Bewertung und Kritik	261
1. Information durch Transparenz	261
2. Nutzen und Risiken	262
3. Vereinbarkeit des Auskunftssystems mit Art. 15 DS-GVO	263
III. Systeme zur Informationsextraktion	264
D. Vergleich der Ansätze zur Teilautomatisierung des Auskunftsrechts gem. Art. 15 DS-GVO	265
I. Automatisierungsgrad	265
II. Technologie	266
III. Nutzer	266
E. Zusammenfassende Stellungnahme	267
F. Ausblick auf weitere Betroffenenrechte	268

G. Zusammenfassende Thesen zum vierten Kapitel	269
Kapitel 5: Anwendungsfelder der Automatisierung im Steuerverwaltungsverfahren	273
A. Digitalisierung und Automatisierung am Beispiel des Steuerverwaltungsverfahrens	273
I. Zusammenfassung der bisherigen Untersuchungsergebnisse	273
II. Expertensysteme im Steuerrecht	274
1. Bisheriger Einsatz von Expertensystemen im Steuerrecht	274
a) Check-Listen-System „ExperTAX SM “	274
b) Beratungssystem „TAXADVISOR“	274
c) Subsumtionsunterstützung durch „TAXMAN“	275
d) Zwischenergebnis	276
2. Anwendungsfelder für Auskunfts-Expertensysteme im Steuerverwaltungsverfahren	276
a) Prüfung eines Auskunftsanspruchs	277
aa) Tatbestandsseite	277
(1) Notwendigkeit von Expertenwissen	278
(2) Ausnahmenormen	279
bb) Zwischenergebnis	281
b) Rechtsfolgenseite	281
aa) Datensammlungen im Steuerverwaltungsverfahren am Beispiel einer Auskunft an das zuständige Finanzamt	282
bb) Änderungen durch das „KONSENS“-Verfahren	284
(1) Idee einer einheitlichen Softwarelösung für alle Länder	284
(2) Stand des Projekts	285
(3) Vorteil der Vereinheitlichung und Zeitprognose	286
c) Zwischenergebnis	287
III. Ergebnis	287
B. Zukunftsmodell für Auskunftsanfragen im Steuerrecht	288
I. Bedürfnis für ein elektronisches Auskunftsportale	288

II. Modell zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen in einem teilautomatisierten System	289
1. Auskunftportal für Steuerpflichtige	290
2. Maschinelle Erstellung von Auskunft und Datenkopie	290
a) Grunddatenübersicht	291
b) Teilautomatisierung der Prüfung des Auskunftsanspruchs	291
c) Möglichkeiten des Zugangs zu den personenbezogenen Daten	292
aa) Aktengebundener Zugang	292
(1) Aufbau einer e-Akte im Detail	292
(2) E-Akte als Ansatzpunkt für eine elektronische Auskunft	294
bb) Datenzentrierter Zugang	295
(1) Data Warehousing und Business Intelligence	296
(2) Schnittstelle für die Auskunftsautomation	297
d) Zwischenergebnis	299
3. Bewertung der Ansätze	299
4. Interessenkonflikt und Lösungsvorschlag	300
a) Lösung des Interessenkonflikts durch die Ablehnung von Auskunftsanfragen	301
aa) Eindruck aus der Verwaltungspraxis	301
bb) Stellungnahme	302
b) Lösung des Interessenkonflikts durch die inhaltliche Begrenzung der Auskunft am Beispiel von § 32c Abs. 1 AO i. V. m. § 32a Abs. 1 Nr. 1 AO	303
aa) Risikobasierte Bewertung	303
bb) Teilautomatisierung der Risikoprognosen i. R. d. § 32c AO	305
cc) Zeitliche und inhaltliche Begrenzung der Auskunft	306
5. Zusammenfassende Bewertung	307
C. Zusammenfassende Thesen zum fünften Kapitel	309

Ergebnisse der Arbeit in Thesen	311
A. Die DS-GVO hat positive Auswirkungen auf die Rechtsstellung betroffener Personen, aber auch negative Auswirkungen im Hinblick auf das nationale Recht.	311
I. Die besondere Form der Verordnung mit Öffnungsklauseln sorgt für Rechtsunsicherheit.	311
II. Das Auskunftsrecht fördert die informationelle Selbstbestimmung betroffener Personen und fordert Systemverständnis der Verantwortlichen.	311
III. Die Datenkopie gemäß Art. 15 Abs. 3 DS-GVO ist die Hauptmodalität des Auskunftsrechts nach Art. 15 DS-GVO, bedarf ggf. aber weiterer Erläuterung, wobei eine Kombination aus Erläuterung und originalgetreuem Abbild dem Interesse des Betroffenen am meisten entspricht.	312
B. Im nationalen Finanzverwaltungsverfahren besteht im Hinblick auf das Auskunftsrecht noch Nachbesserungsbedarf.	312
I. Teile der Neuregelungen in § 32c AO bzw. der Verweisnormen sind verordnungswidrig.	312
II. Das Auskunftsrecht gem. Art. 15 DS-GVO beinhaltet keinen gebundenen Anspruch auf Akteneinsicht im Steuerverwaltungsverfahren.	312
III. Einer auf Misstrauen basierenden Bearbeitung von Auskunftersuchen im Steuerrecht muss vorgebeugt werden.	313
C. Das Auskunftsrecht ist teilweise automatisierbar.	313
I. Die Automatisierung des Auskunftsrechts setzt die Formalisierung der auskunftserheblichen Rechtsnormen voraus.	313
II. Natürlichsprachliche Texte in Regelform können mit formalen Logiken formalisiert werden.	314
III. Die Formalisierung der Semantik bereitet insbesondere im Bereich unbestimmter Rechtsbegriffe Probleme.	314
IV. Datenbasierte Ansätze sind zur Automatisierung des Auskunftsrechts (noch) nicht geeignet.	314

D. Das Auskunftsrecht eröffnet für die Praxis lediglich eingeschränkt Anwendungsfelder für eine Teilautomatisierung.	315
I. Die Expertensystemtechnologie eröffnet mögliche Anwendungsfelder für eine Teilautomatisierung, der Nutzer bleibt jedoch eng in die Prüfung eingebunden.	315
II. Problematisch ist häufig nicht die rechtliche Prüfung des Auskunftsrechts, sondern die Zusammenstellung seiner Inhalte. Pragmatisch orientierte Ansätze können hierbei helfen.	315
III. Expertensysteme im Anwendungsfeld des Auskunftsrechts können zu mehr Rechtssicherheit beitragen und sind insoweit pragmatisch orientierten Lösungen vorzuziehen.	316
E. Besondere Anwendungsfelder wie das Steuerverwaltungsverfahrenrecht bedürfen besonderer Automatisierungslösungen.	316
I. Ein Auskunfts-Expertensystem kann für das Steuerverwaltungsverfahren größtenteils anleitende Funktionen erfüllen.	316
II. Der Informationsfluss zwischen Finanzbehörde und Steuerpflichtigem soll zukünftig mithilfe von Portalen wie „ELSTER“ vermehrt in beide Richtungen stattfinden.	317
III. Es besteht ein Bedürfnis für eine Prüfungsanleitung und weitergehendes Wissen zur Bearbeitung von Auskunftsfällen.	317
IV. Die Darstellung personenbezogener Daten innerhalb der elektronischen Akte reicht für das Auskunftsrecht nicht aus.	318
V. Das vorgestellte Modell für das Steuerverwaltungsverfahren ermöglicht eine Auskunft ohne Gefahr der Preisgabe staatlicher Finanzinteressen.	318
1. Die Ausnahmenormen sind stark durch Risikoprognosen bzgl. der Gefährdung von Finanzinteressen geprägt.	318
2. Die Stärkung der Rechtsstellung betroffener Personen und Finanzinteressen schließen sich nicht notwendigerweise aus.	319

VI. Die Finanzverwaltung befindet sich derzeit im Hinblick auf den Datenschutz in einem ungelösten Spannungsfeld zwischen der Entwicklung zu mehr Transparenz und gefestigter Praxis.	319
Anhang (eigene Darstellung)	321
Abkürzungen	323
Literatur	325