

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29429 –**

Künstliche Intelligenz in der Finanzverwaltung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Ausschuss Digitale Agenda hat in seiner 48. Sitzung mit Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz (SPD) über die Digitalvorhaben im Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Finanzbranche diskutiert (vgl. Ausschuss Digitale Agenda/Ausschuss – 29. Januar 2020 (hib 131/2020); <https://www.bundestag.de/presse/hib/680208-680208>). Das BMF würde aktuell prüfen, „welche Rolle Künstliche Intelligenz spielen kann, um Projekte etwa im Bereich des Zolls oder des Bundeszentralsamts für Steuern voranzutreiben. Im Ministerium forsche man zudem zu der Frage, wie kleine und mittlere Unternehmen von großen Datensammlungen anderer besser profitieren können.“

Darüber hinaus gibt die Fortschreibung der Nationalen Strategie für Künstliche Intelligenz der Bundesregierung (abrufbar unter https://www.ki-strategie-deutschland.de/files/downloads/201201_Fortschreibung_KI-Strategie.pdf) die Maßnahmen in Hinblick auf aktuelle Entwicklungen im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) seit Beschluss der Strategie im November 2018 vor.

Aus Sicht der Fragesteller fehlt in der Finanzverwaltung eine strategische Implementation von Künstlicher Intelligenz, sodass die Potenziale derzeit überhaupt nicht ausgeschöpft werden.

1. Wie ist der gegenwärtige Umsetzungsstand der Projekte zur Künstlichen Intelligenz im Bereich des Zolls und des Bundeszentralamts für Steuern (bitte nach einzelnen Projekten aufgliedern und bitte auch die geplante Fertigstellung vermerken)?

Bereich Zollverwaltung:

Im Bereich der Zollverwaltung ist zurzeit in vier Anwendungsbereichen Software im Einsatz oder in der Entwicklung, deren Algorithmen Elemente künstlicher Intelligenz beinhalten.

Gewerblicher Rechtsschutz:

Für die Zentralstelle Gewerblicher Rechtsschutz soll ein Proof of Concept zur Plagiatserkennung unter Einsatz von künstlicher Intelligenz erstellt werden. Es wird untersucht, inwieweit das dort eingesetzte IT-Verfahren ZGR-online (Zentrales Datenbanksystem zum Schutz Geistiger Eigentumsrechte online) durch ein selbstlernendes System optimiert werden kann, um die Beschäftigten bei der Bildrecherche und Bildanalyse zu unterstützen. Gegenwärtig werden in dem Projekt die Anforderungs- und Lösungskonzepte erstellt. Die Realisierung beginnt im 2. Halbjahr 2021 und soll im Jahre 2022 abgeschlossen werden.

Chat- und Voicebots in der Zentralen Auskunft:

Im Rahmen des ressortübergreifenden Programms der Dienstekonsolidierung Bund nimmt die Zentrale Auskunft der Zollverwaltung die Aufgabe der Fachverantwortlichen Stelle für den zu realisierenden Basisdienst „Chatbots“ wahr. Zudem wurde die Zentrale Auskunft der Zollverwaltung als sogenannter „Experte für Unternehmen“ qualifiziert und fungierte als Pilotprojekt („Expertenbot Zoll“) für das gesamte Ressort Bundesministerium der Finanzen (BMF). Hierbei wurden bisher der Chatbot LinA (Lernende, intelligente, nutzerfreundliche Auskunftsanwendung) für Fragen rund um die Kraftfahrzeugsteuer und die Internet-Verbrauch- und Verkehrsteuer-Anwendung (IVVA) sowie der BrexitBot zur Beantwortung von Fragen zu dem in Deutschland geltenden Recht rund um die Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU entwickelt.

Bei den Chatbots handelt es sich um virtuelle Dialogassistenten, die basierend auf Elementen der Künstlichen Intelligenz (KI) anhand von Wahrscheinlichkeitsparametern die Frageabsicht bzw. den Inhalt der gestellten Frage prüfen und danach einen geeigneten fachlichen Inhalt zur Beantwortung der Anfrage auswählen. Die zugrundeliegende KI-Komponente bildet sich dabei basierend auf den Anfragen im Chatbot selbst kontinuierlich weiter um die Antwortsicherheit stetig zu verbessern.

Die beiden Chatbots stehen seit November und Dezember 2020 auf www.zoll.de zur Verfügung, um die Zentrale Auskunft der Zollverwaltung insbesondere in Spitzenzeiten zu entlasten und gleichzeitig die Erreichbarkeit und damit die „Kundenzufriedenheit“ zu erhöhen.

Aufbauend auf den bereits vorhandenen Funktionalitäten des Chatbots LinA ist eine Erweiterung durch eine Voice-Komponente vorgesehen, sodass alle Antwortergebnisse des Chatbots auch bei der telefonischen Auskunftserteilung verwendet werden können. Hierbei wird LinA die mündlich gestellten Fragen in Textphrasen umwandeln, damit diese dann durch die KI-Komponente des Chatbots verarbeitet werden können. Über eine Sprachtranskription und Text-to-Speech-Umwandlung formuliert das System anschließend in umgekehrter Richtung gesprochene Antworten.

Financial Intelligence Unit (FIU):

Für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kommt in der FIU seit Ende 2020 in einer ersten Ausbaustufe das KI-Modul „FIU-Analytics“ zum Einsatz. Durch eine automatisierte Vorbewertung der Verdachtsmeldungen unterstützt das System die Analytistinnen und Analysten bei der Identifikation relevanter Sachverhalte.

Die Funktionalität der KI wird im Rahmen der weiteren IT-Fortentwicklung der FIU kontinuierlich evaluiert und erweitert.

Risikoanalyse bei Zollverfahren:

Im Bereich der Risikoanalyse bei Zollverfahren (Projekt ZERBERUS) soll durch eine IT-gestützte Verknüpfung und Verarbeitung aller relevanten Datenquellen das Risikomanagement weiter optimiert werden. Elemente der KI gibt es bereits in Form neuronaler Netze und einer KI-basierten Dublettenprüfung zur Identifizierung der Wirtschaftsbeteiligten. Das Ziel ist dabei, durch das Erkennen risikoarmer Sachverhalte die Effizienz der Warenabfertigung zu erhöhen und durch das gleichzeitige Erkennen von Sachverhalten mit hohem Risiko die Sicherheit zu steigern.

Gegenwärtig werden weitere Einsatzmöglichkeiten für KI geprüft, um Informationen und Leistungen noch zielgerichteter, passgenauer und niedrighschwelliger für Bürgerinnen und Bürger sowie verwaltungsintern bereitzustellen. Die bereits im Einsatz oder in der Erprobung befindlichen KI-Applikationen werden zudem stetig fortentwickelt.

Bereich Bundeszentralamt für Steuern (BZSt):

Anzeigepflichten für Steuergestaltungen:

Im Bereich des BZSt wurde im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/822 vom 25. Mai 2018 das behördenübergreifende Projekt „Anzeigepflicht für Steuergestaltungen“ eingerichtet. Neben der Sicherstellung des fristgerechten automatischen Informationsaustausches ist dessen Ziel, die personelle Auswertung von grenzüberschreitenden Steuergestaltungsmodellen durch die Bereitstellung einer Analyse- und Auswertungssoftware zu unterstützen. Bei der Analyse- und Auswertungssoftware werden derzeit auch Methoden der KI erprobt, die bei weiteren Steuerverfahren im BZSt zum Einsatz kommen sollen.

Chatbots:

Zudem partizipiert das BZSt als weitere Pilotbehörde an der Umsetzung „Chatbot“ der Generalzolldirektion und wird noch in diesem Jahr einen eigenen BZSt-Chatbot auf der Internetseite anbieten. Seit dem 16. März 2021 befindet sich der ressortübergreifende Brexit-Bot der Zollverwaltung und des Bundesministeriums des Innern im BZSt im Einsatz.

2. Welche weiteren Projekte existieren in der Bundes- und/oder nach Kenntnis der Bundesregierung in den Landesfinanzverwaltungen der Länder?

Mit dem Vorhaben KISS (KI-gestütztes System zur Steueranalyse) wird das Ziel verfolgt mit pseudoanonymisierten Steuerfestsetzungsdaten der Länder* KI-Modelle zu entwickeln, die perspektivisch die Durchführung von Prognosen und Gesetzesfolgenabschätzungen vereinfachen und unterstützen sollen.

Nach Kenntnis der Bundesregierung wird in den Landesfinanzverwaltungen der Einsatz künstlicher Intelligenz in Projekten und Forschungsvorhaben in verschiedenen Themenfeldern – wie z. B. Textanalyse, Methoden zur automatisierten Text- und Rechnungsauswertung, prädiktive Datenanalyse oder Einsatz eines Chatbots – untersucht.

* Die Datenlieferung erfolgt auf Grundlage von § 21 Absatz 6 FVG.

3. Welchen Stellenwert misst das BMF dem Einsatz von Künstlicher Intelligenz im Besteuerungsverfahren bei?

Derzeit kommen im Besteuerungsverfahren regelbasierte Systeme zum Einsatz, in denen das Erfahrungswissen der Beschäftigten genutzt wird. Künstliche Intelligenz kann eine wichtige Ergänzung und Weiterentwicklung sein, wobei die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten hierbei eine wichtige Grundlage bildet.

In immer kürzeren zeitlichen Abständen verdoppelt sich die weltweite digital gespeicherte Datenmenge. Auch die Finanzverwaltung steht vor der Aufgabe, die steigende Datenmenge zielgerichtet auszuwerten und Informationszusammenhänge in Massendaten zu erkennen, die dem menschlichen Auge verborgen wären. Hier kann KI einen wichtigen Beitrag leisten.

4. Bei welchen Verfahren von KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) wird die Integration von Künstlicher Intelligenz angestrebt, und welche Fortschritte wurden bereits erzielt?

Bisher wurde kein Verfahren mit der Berücksichtigung von KI-Komponenten beauftragt.

5. Wo werden weitere potenzielle und konkrete Einsatzgebiete in den Fachverfahren der Finanzverwaltung und darüber hinaus gesehen?

Derzeit befindet sich die Finanzverwaltung in einem Prüfungs- und Entwicklungsstadium zur KI. Potentiale werden insbesondere bei der Verarbeitung unstrukturierter Daten, Identifizierung von Risikofällen und Gesetzesfolgenabschätzung gesehen. Im Steuerbereich sollen weitere Einsatzgebiete im Rahmen eines KONSENS-Erfahrungsaustausches zwischen Bund und Ländern zu KI-Projekten identifiziert werden.

6. Welche Überlegungen bestehen, das maschinelle Risikomanagementsystem zur Aussteuerung prüfungswürdiger Steuerfälle durch den Einsatz Künstlicher Intelligenz zu unterstützen bzw. zu erweitern, und wie weit sind die Vorhaben fortgeschritten?

Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung wird kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt. Hierbei wird auch der Einsatz analytisch-statistischer Methoden und KI berücksichtigt.

7. Welche Qualitätssicherungsverfahren und Grenzen sind für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz vorgesehen, und welche Prüfkriterien und Prüfmechanismen sind bereits verwaltungsintern aufgestellt und kommuniziert worden?

Es ist ein erstes Konzept zur Verwirklichung von vertrauenswürdigen KI-Anwendungen in der Erstellung.

8. Welchen Anpassungsbedarf bei steuerlichen und rechtlichen Vorschriften sowie bei IT- und Arbeitsprozessen innerhalb der Finanzverwaltung sieht die Bundesregierung, damit ein umfassender Einsatz von Künstlicher Intelligenz gelingen kann?

Der Einsatz von KI in der Bundesfinanzverwaltung erfordert umfangreiches Wissen in den Bereichen Technik, Steuer, Zoll und Finanzwirtschaft. Daher wurde im BMF eine Stabsstelle eingerichtet, deren Aufgabe es ist, KI-Vorhaben der Bundesfinanzverwaltung zentral zu koordinieren, Synergiepotentiale zu identifizieren sowie eine enge Zusammenarbeit zwischen Forschung, Wirtschaft und Verwaltung weiter zu fördern.

Zollbereich:

Der Einsatz von KI wird im Zollbereich vor allem als Weiterentwicklung und Optimierung bestehender IT-Systeme betrachtet. Grundlegender rechtlicher Anpassungsbedarf zum Einsatz Künstlicher Intelligenz besteht aus Sicht der Zollverwaltung daher gegenwärtig nicht.

Bezüglich der einzelnen Anwendungsbereiche erfolgt eine fortlaufende Prüfung der bestehenden steuerrechtlichen sowie datenschutzrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit der Verarbeitung der vorliegenden Daten.

Ebenso werden auch IT- und Arbeitsprozesse stetig verbessert und an die sich aus der Verwendung der KI ergebenden neuen Möglichkeiten und Erfordernisse der Aufgabenwahrnehmung angepasst. Auch diese Betrachtung erfolgt stets im Kontext des jeweiligen fachlichen Einsatzbereichs der KI.

Steuerbereich:

Die digitale Transformation im Steuerbereich – hierunter fällt auch der Einsatz von KI – 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 bei Anwendung der Gesetze. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/29109 hingewiesen.

Zur Umsetzung digitaler Vorhaben ist ein agiles Entwicklungs- und Arbeitsumfeld zu schaffen. Bewertungsmaßstäbe sind an die Digitalisierung anzupassen und ein digitales Mindset in der Verwaltung im Rahmen eines erfolgreichen Change Managements aufzubauen. Im BZSt wurde bereits ein solch agiler Arbeitsbereich geschaffen.

9. Welche Bund-Länder-Besprechungen haben sich mit dem Einsatz Künstlicher Intelligenz im Bereich der Finanzverwaltung beschäftigt, und zu welchen Ergebnissen haben diese jeweils geführt?

Das Thema KI war Gegenstand von Sitzungen der Steuerungsgruppe IT. Konkrete Ergebnisse stehen noch aus. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 hingewiesen.

10. Welche Erfahrungen aus den Landesfinanzverwaltungen beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz (z. B. im Bereich der IT-Forensik, Kriminalanalyse-Software der Steuerfahndung, Webcrawler, Erkennung von sogenannter weißer Eingangspost) wurden von der Bundesregierung analysiert, ausgewertet und für eigene Vorhaben nutzbar gemacht?

Sowohl der Vollzug der Steuergesetze als auch die Strafverfolgung in Steuersachen liegen in der Zuständigkeit der Länder. Dies gilt insbesondere für die Steuerfahndung als vorrangig strafverfolgende Tätigkeit. Die Computer- oder KI unterstützte Recherche kann einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung leisten. Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklungen der Länder in diesem Bereich. Neben dem Bereich der Steuerfahndung kann KI auch in weiteren Bereichen des Steuervollzugs eingesetzt werden.

Von der Finanzverwaltung werden außerdem Programme zur systematischen Recherche im Internet (z. B. Webcrawler „Xpider“ beim BZSt zur Unterstützung der Landesfinanzbehörden) eingesetzt.

11. Initiiert, unterstützt oder beteiligt sich das BMF an vergleichbaren Forschungsvorhaben zur Rolle der künstlichen Intelligenz der Bundesländer?

Das BMF unterstützt im Wege der Zielvereinbarung die Bestrebungen der Länder, den Einsatz von KI auch im Vorhaben KONSENS zu untersuchen und prototypisch umzusetzen.

12. Welche konkreten Vorschläge haben das BMF und die Gesamtleitung KONSENS mit ihrer Zentralen Organisationseinheit Architekturmanagement (ZOE ARC) bisher entwickelt, um ein Konzept aufzustellen, das die verschiedenen Aktivitäten im Bereich der Steuerverwaltung im Bereich künstlicher Intelligenz koordiniert, das Wissen allgemein verfügbar macht, eine ressourcenschonende Aufgabenteilung ermöglicht, allgemeine Entwicklungen aufnimmt und Partnerinnen und Partner aus dem Bereich der Wissenschaft und der Dienstleisterinnen und Dienstleister unmittelbar einbezieht, und bis wann ist mit deren Umsetzung zu rechnen?

Die ZOE ARC und die Gesamtleitung haben einen Prüfbericht als Ausfluss der Zielvereinbarung 2020 zur Nutzbarkeit von KI in der Steuerverwaltung der Steuerungsgruppe IT vorgelegt. Prototypische Umsetzungsmaßnahmen werden im Vorhaben KONSENS geprüft, sind aber noch nicht konkret benannt worden.

13. Mit welchen Partnern (private Partner wie Unternehmen, andere Länder, NGOs, etc.) werden KI-Projekte entwickelt?

Bund und Länder arbeiten partnerschaftlich bei der Entwicklung von föderal übergreifenden KI-Projekten zusammen.

14. Welche Standardisierung und Normierung werden bei der Entwicklung von KI-Projekten verfolgt?

Um welche Art von Standardisierung bzw. Normierung soll es gehen (z. B. technisch auf Datenaufbereitungs-, auf Anwendungs-, oder auf Nutzungsebene)?

15. Welche Standardisierung und Normierung wird aus föderaler Sicht angestrebt (horizontal zwischen Bundesressorts oder vertikal, also über Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen hinweg)?
16. Welche Institutionen werden bei der Standardisierung von KI-Anwendungen für die Finanzverwaltungen involviert (DIN, ISO etc.)?

Die Fragen 14 bis 16 werden zusammen beantwortet.

Eine Standardisierung und Normierung wird bei der Entwicklung von KI-Anwendungen angestrebt. In diesem Zusammenhang wird auf die „Deutsche Normungsroadmap Künstliche Intelligenz“ verwiesen, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zusammen mit der DIN im November veröffentlicht hat (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/11/20201130-ki-made-in-germany-etablieren.html>).

17. Welche konkreten Projekte wurden bzw. werden im Rahmen in der Pressemitteilung (vgl. <https://www.bundestag.de/presse/hib/680208-680208>) erwähnten Forschung zu der „Frage, wie kleine und mittlere Unternehmen von großen Datensammlungen anderer besser profitieren können“ umgesetzt, und welche konkreten Fortschritte bzw. Forschungsergebnisse wurden dabei erzielt?

Im Auftrag des BMF wurden zwei Forschungsvorhaben mit den Titeln „Indikatorik und Governance-Ansätze zur Analyse und regulatorischen Gestaltung datenbasierter Märkte in Deutschland“ sowie „Hindernisse und Gelingensbedingungen für kooperative Ansätze kleiner und mittlerer Unternehmen in datenbasierten Märkten und Branchen“ durchgeführt. Die Ergebnisse können unter: <https://www.hiig.de/project/datenkooperations-plattformen-fuer-den-mittelstand/> und <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Publikationen/abschlussbericht-forschungsvorhaben-zu-datenbasierten-maerkten.html> abgerufen werden.

18. Gibt es einen Ansatz, eine standardisierte Datenabfrage (beispielsweise über SAF-T (Standard Audio File for Tax)) von kleinen bis großen Unternehmen zu implementieren, im Sinne eines Horizontal Monitoring, um die gewonnenen Daten per KI zu überprüfen?

Es ist nicht geplant, ein System des Horizontal Monitoring/der begleitenden Kontrolle, wie es in den Niederlanden oder Österreich verwendet wird, einzuführen. Wie in den Antworten zu den Fragen 5 und 6 ausgeführt, befindet sich der Einsatz von KI bei der Analyse von Steuerdaten in der Entwicklung. Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Steuerfälle liegt dabei nach der Finanzverfassung bei den Ländern.

19. Inwieweit steht die Verwaltung im Allgemeinen und die Finanzverwaltung im Besonderen im Fokus der „Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung“?

Das Thema „KI in der Verwaltung“ ist ein Schwerpunktthema sowohl der Strategie KI, wie auch der Fortschreibung derselben. Die Bundesregierung sieht großes Potential im Einsatz von KI, um Informationen und Leistungen zielgerichteter, passgenauer und niedrigschwelliger verwaltungsintern bereitzustellen.

20. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass im Kontext der „(s)ieben Fachforen zur Fortschreibung der nationalen Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung“ ein Forum „KI in der Verwaltung“ fehlt, und wenn ja, worauf ist dieser Umstand zurückzuführen, bzw. wenn nein, warum nicht?

Trifft die Schlussfolgerung der Fragesteller zu, dass die Verwaltung im Allgemeinen und die Finanzverwaltung im Besonderen hier nicht im Fokus der Bundesregierung stehen?

Die Fachforen haben sich an den vorherigen Foren zur Entwicklung der KI-Strategie orientiert. KI in der Verwaltung ist ein Schwerpunktthema sowohl der KI-Strategie als auch der Fortschreibung und somit im Fokus der Bundesregierung.

21. Wie ist der gegenwärtige Umsetzungsstand der nachfolgend aufgeführten Maßnahmen des „Gesamtkonzepts zur Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung Künstlicher Intelligenz“ für die das BMF zuständig ist

a) Zahlungsverfolgung,

In Planung.

b) Buchungsmuster,

In Planung.

c) Eingangsbearbeitung,

In Planung.

d) Steueranalysesystem,

Laufend (auf die Antwort zur Frage 2 wird verwiesen).

e) Nicht funktionale Anforderungen,

In Planung.

f) Steuerliche Informationsaustausche,

Laufend (auf die Antwort zur Frage 1 wird verwiesen).

g) Digitale Mittelstandskooperationen,

Laufend.

h) Überwachung Finanztransaktionen?

Laufend.