

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/32286 –**

Verarbeitung personenbezogener Daten durch Finanzbehörden zu anderen Zwecken und Gründung eines Instituts für empirische Steuerforschung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Steuerverwaltungen der Länder verwalten Steuern, die auch dem Bund zustehen. Sie setzen hierzu auch Risikomanagementsysteme ein. Diese sind regelmäßig hinsichtlich ihrer Zielerfüllung zu überprüfen (§ 88 Absatz 5 Nummer 4 der Abgabenordnung (AO)). Die Computertechnologie wurde in den letzten Jahren erheblich fortentwickelt, die Anzahl der Daten vervielfacht sich ständig.

Die Finanzbehörden sind aufgefordert, sich den daraus ergebenden neuen Herausforderungen zu stellen. In diesem Zusammenhang müssen sie prüfen, ob sie ihre regelbasierten Systeme hinreichend verbessern können oder ob sie ihre Systeme um neue Technologien erweitern müssen wie künstliche Intelligenz oder maschinelles Lernen.

Daten aus dem Besteuerungsverfahren unterliegen den gängigen Datenschutzvorschriften und im Besonderen dem Steuergeheimnis nach § 30 AO. Die in Besteuerungsverfahren erhobenen Daten dürfen nur innerhalb der engen Grenzen des Steuergeheimnisses anderen gegenüber offenbart oder zu anderen Zwecken verwendet werden, zu denen sie ursprünglich erhoben wurden. Eine dafür notwendige Ermächtigung stellt § 29c AO dar. Denn diese Vorschrift gestattet die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten durch Finanzbehörden für die Entwicklung, Überprüfung oder Änderung automatisierter Verfahren (§ 29c Absatz 1 Nummer 4 AO), die Gesetzesfolgenabschätzung (§ 29c Absatz 1 Nummer 5 AO) sowie die Wahrnehmung von Aufsichts-, Steuerungs- und Disziplinarbefugnissen (§ 29c Absatz 1 Nummer 6 AO).

Mehrere Medien berichten übereinstimmend, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) plane, ein „Institut für empirische Steuerforschung (IfeS)“ zu gründen und entsprechende Mittel im Haushaltsentwurf für 2022 eingestellt habe (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerpolitik-traum-fuer-oekonomen-finanzministerium-gruendet-steuer-forschungsinstitut/27311062.html>).

1. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Evaluierung und Forschung durch das geplante Institut für empirische Steuerforschung an Daten rechtmäßig ist, die in Besteuerungsverfahren von den Finanzbehörden der Länder erhoben wurden, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die unabhängige Forschung hat bereits zurzeit einen Datenzugang zu formal anonymisierten sowie faktisch anonymisierten Daten aus dem Besteuerungsverfahren. Der Datenzugang wird über die Forschungsdatenzentren des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder gewährt. Diese stellen sicher, dass das Steuer- und Statistikgeheimnis gewahrt wird.

2. Hat die Bundesregierung bei ihrer Prüfung das Problem gesehen, dass für die empirischen Forschungsvorhaben an Daten aus den Besteuerungsverfahren beim Institut für empirische Steuerforschung eine zulässige Weiterverarbeitung nach § 29c AO nicht gegeben sein könnte, oder ggf. wo diese ihre Grenzen findet?
3. Zielt die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten 05/2020 – „Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik“ auf Seite 26 Nummer 1 Buchstabe c empfohlene Erweiterung des § 29c AO nach Kenntnis der Bundesregierung nur auf eine Ausdehnung der Forschungsmöglichkeit durch außerhalb der Finanzverwaltung stehende Forschende, die für eigene Zwecke forschen, oder wird die Erweiterung der Norm auch für ein Erforschen der Steuerdaten zu ausschließlich verwaltungsinternen Zwecken als erforderlich angesehen?

Die Fragen 2 und 3 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung prüft derzeit die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Nutzung steuerlicher Daten durch das geplante Institut für empirische Steuerforschung. Hierbei stehen auch Fragen des Datenschutzes und des Steuergeheimnisses im Fokus. Ziel der Bundesregierung ist es, einen Rechtsrahmen zu schaffen, in dem sichergestellt ist, dass das Institut für empirische Steuerforschung und seine Mitarbeiter ihren Aufgaben effektiv nachkommen können und gleichzeitig der Datenschutz und das Steuergeheimnis vollumfänglich gewahrt bleiben. Hierfür wird derzeit eruiert, ob, und wenn ja, welche Rechtsänderungen erforderlich sind.

4. Hat die Bundesregierung anstelle der Gründung eines Instituts für empirische Steuerforschung die Kooperation mit Universitäten, zum Beispiel staatlichen Universitäten der Länder oder der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (getragen durch alle Bundesländer und den Bund), vorrangig geprüft?

Wenn ja, wozu führte die Prüfung, und weshalb ist dies für die Bundesregierung keine Alternative?

Wenn nein, warum nicht?

5. Hat die Bundesregierung im Kontext der geplanten Neugründung eines Instituts für empirische Steuerforschung die bereits bestehenden Forschungsprojekte und Kooperationen der Länder mit Universitäten bewertet, zum Beispiel das Forschungsprojekt „TaDeA – Tax Defence Analytics“ zwischen dem Landesamt für Steuern Niedersachsen und der Universität Oldenburg?

Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Welche Forschungsprojekte der Länder sind der Bundesregierung in diesem Kontext insgesamt bekannt?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung prüft derzeit die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen für das geplante Institut für empirische Steuerforschung. Ziel ist es, qualitativ hochwertige und international sichtbare empirische Forschung für das gesamte Bundesgebiet in Deutschland im Bereich der Steuerpolitik zu fördern. Die Bundesregierung begrüßt darüber hinausgehende Forschungsprojekte auf Länderebene im Bereich der empirischen Steuerforschung. Außerdem soll durch die Gründung des Instituts eine Verbesserung der Dateninfrastruktur im Bereich Steuern erreicht und die evidenzbasierte Politikberatung zu Steuerthemen gestärkt werden. Zur Verbesserung der Dateninfrastruktur wird eine enge Zusammenarbeit inhaltlich forschender Datennutzerinnen und Datennutzer mit methodischen Forscherinnen und Forschern im Datenbereich innerhalb einer Einrichtung, dem geplanten Institut für empirische Steuerforschung, als zielführend erachtet. Für qualitativ hochwertige Forschung ist weiterhin eine Kooperation mit wissenschaftlich ausgerichteten Universitäten zentral, u. a. in Form von Forschungsprofessuren sowie der Möglichkeit von Gastwissenschaftleraufenthalten.

6. Inwieweit werden von der Bundesregierung die für Bund und Länder zur empirischen Forschung an Daten des Besteuerungsverfahrens bestehenden Ermächtigungsnormen, besonders im Kontext einer eigenständigen Forschung durch die Länder, als ausreichend angesehen?

Nach den geltenden Bestimmungen des Steuergeheimnisses und des Gesetzes über die Steuerstatistiken sind empirische Forschungen an den Daten aus dem Besteuerungsverfahren für die obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern möglich.

7. Wie beabsichtigt die Bundesregierung sicherzustellen, dass die von dem Institut betriebene Forschung vorrangig dem Steuerbereich dient, also der Verbesserung von Steuerverwaltungsverfahren, der Auswertung von Steuerdaten und weiteren Aspekten der Digitalisierung und nicht auch schwerpunktmäßig anderen Bereichen des BMF (z. B. der Finanzmarktregulierung, Volkswirtschaftsrechnungen)?
8. Wie sollen bei dem angestrebten Institut für empirische Steuerforschung das Forschungsanrecht und der Einfluss der Landessteuerverwaltungen beispielsweise auf Forschungsinitiativen und Prioritätensetzung, insbesondere im Verhältnis zu den Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMF, sichergestellt werden?
9. Wurden bisher von Seiten der Länder Bedenken in Bund-Länder-Besprechungen oder in sonstiger Weise vorgetragen, z. B. dass die Erforschung und Evaluierung von Daten aus den Besteuerungsverfahren der Länder beim Bund zu weit entfernt von der Quelle der Daten seien und die individuellen Gegebenheiten nur durch eine Erforschung und Evaluierung der Daten in den Ländern abgebildet werden könnten?

Die Fragen 7 bis 9 werden zusammen beantwortet.

In Bezug auf die mit der geplanten Gründung des Instituts für empirische Steuerforschung verfolgten Ziele sowie die Möglichkeit der empirischen Forschung mit den Daten aus dem Besteuerungsverfahren wird auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen. Darüber hinaus wird derzeit die Ausgestaltung der

institutionellen Rahmenbedingungen für das geplante Institut für empirische Steuerforschung geprüft. Dabei wird unter anderem eruiert, inwiefern die Ausgestaltung bestehender Ressortforschungseinrichtungen vorbildhaft sein kann. Das gilt auch im Hinblick darauf, in welcher Form bzw. durch welche Gremien eine Aufsichts- bzw. Steuerungsfunktion beteiligter Interessenvertreter sachgerecht wahrgenommen werden kann.

10. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Daten aus den Besteuerungsverfahren der Länder gegenüber dem Institut für empirische Steuerforschung in nach § 30 AO zulässiger Art offenbart werden dürften?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

11. Hat die Bundesregierung geprüft, ob alle Mitglieder eines Forschungscusters am geplanten Institut für empirische Steuerforschung bzw. Personen in interdisziplinären Teams bei Kooperationen zwischen Ländern und Universitäten sämtliche für die Besteuerung erhobenen Daten zu Forschungszwecken einsehen, verarbeiten und auswerten könnten bzw. welche Grenzen hier bestehen?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

12. Sollen die Finanzbehörden die an das Institut für empirische Steuerforschung weiterzugebenden Daten anonymisieren?

Wenn ja, schränkt das aus Sicht der Bundesregierung die Forschung ein, weil auch steuerrelevante Informationen herausgetrennt werden müssten, ggf. auch E-Bilanzen, die explizit als bereitzustellende Daten vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF in seinem Gutachten 05/2020 – „Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik“ auf Seite 27 Nummer 2 Buchstabe b gefordert werden?

14. Beabsichtigt die Bundesregierung, dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF aus seinem Gutachten 05/2020 zur Aufnahme des Begriffs „Forschung“ als Rechtfertigungsgrund für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Finanzbehörden gemäß § 29c Absatz 1 Satz 5 der Abgabenordnung sowie zur Aufnahme einer Rechtsgrundlage im Gesetz über Steuerstatistiken für die Verknüpfung mit anderen Forschungsdatenzentren nachzukommen?

Wenn ja, welche Planungen bestehen, und wann ist mit einer Umsetzung zu rechnen?

Wenn nein, warum nicht?

15. Soll sich die Weitergabe von Daten aus den Besteuerungsverfahren in den verschiedenen Ländern an das Institut für empirische Steuerforschung auf die Ermächtigungsgrundlage aus § 88b AO stützen?

Wenn ja, soll dies entsprechend der Gesetzesfassung sämtliche von der Finanzverwaltung gespeicherten, nach § 30 AO geschützten Daten für Zwecke des § 88b AO umfassen?

16. Plant die Bundesregierung, in diesem Kontext von der Verordnungsermächtigung zur Erleichterung und Vereinfachung des automatisierten Besteuerungsverfahrens im Sinne von § 150 Absatz 6 Satz 1 AO Gebrauch zu machen?

Wenn ja, wann, und welche Verordnung ist konkret geplant?

Wenn nein, warum nicht?

17. Bedarf es aus Sicht der Bundesregierung weiterer rechtlicher Voraussetzungen für die steuerliche Datenerhebung und Datenauswertung durch die Finanzverwaltungen von Bund und Länder, oder hält die Bundesregierung die aktuelle Rechtslage für ausreichend?

Die Fragen 10 bis 12 und 14 bis 17 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 wird verwiesen.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF in seinem Gutachten 05/2020, dass es als Rechtsgrundlage eine über § 21 Absatz 6 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) hinausgehende Pflicht zur Weitergabe von Steuerdaten seitens der Landesfinanzbehörden an das beabsichtigte Forschungsdatenzentrum geben müsse?

Wenn ja, welche Planungen bestehen hierzu, und wann ist mit einer Umsetzung zu rechnen?

Wenn nein, warum nicht?

Ergänzend zu den Antworten zu den Fragen 2, 3, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17 und der dort angeführten rechtlichen Prüfung wird angemerkt, dass derzeit basierend auf den Daten gemäß § 21 Absatz 6 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) an der Generierung synthetischer Steuerfestsetzungsdaten geforscht wird, die der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese Eröffnung alternativer Möglichkeiten zur Bereitstellung von Daten ist insbesondere vor dem Hintergrund des Steuergeheimnisses und des Datenschutzes von besonderem Interesse.

