



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Anwendungsfelder der (Teil-)Automatisierung von
Auskunftsanfragen nach Art. 15 DSGVO“**

Dissertation vorgelegt von Ramona Weik

Erstgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für Finanz- und Steuerrecht

„Anwendungsfelder der (Teil-)Automatisierung von Betroffenenanfragen nach Art. 15 DS-GVO“

Die vorgelegte Arbeit geht aus unterschiedlichen Blickwinkeln, insbesondere solchen des Datenschutzrechts, der Rechtsinformatik und pragmatischen Erwägungen, der Frage nach, ob sich das Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO ganz oder in Teilen automatisieren lässt.

Nach einer Einführung in die Bedeutung des Auskunftsrechts für betroffene Personen sowie zum Ziel und Gang der Untersuchung ist die Arbeit in fünf Kapitel untergliedert. Als rechtliches Referenzgebiet dient im Verlauf der Untersuchung immer wieder das Finanzverwaltungsverfahren, das in der Praxis nicht nur weitgehend digitalisiert ist, sondern auch spannende Fragestellungen im Hinblick auf das Recht auf Auskunft eröffnet. Die Kapitel spitzen sich ausgehend vom Allgemeinen immer mehr auf die konkrete Frage zu, ob und wie weit eine Automatisierung i. R. d. Beantwortung von Auskunftsanfragen theoretisch denkbar und praktisch umsetzbar ist.

Kapitel 1: Grundzüge der Betroffenenrechte und Einfluss der DS-GVO auf das Steuerverwaltungsverfahren

Zur Einordnung der Forschungsfrage in den breiteren Kontext werden im ersten Kapitel zunächst generelle Grundzüge der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und insbesondere der darin enthaltenen Betroffenenrechte dargestellt. Auch verschiedene Begriffe wie „Betroffener“ oder „Verantwortlicher“ werden erklärt und gewinnen sodann i. R. d. Frage nach der Bedeutung und Herleitung der Betroffenenrechte weiter an Bedeutung. Auch einige Anforderungen und Besonderheiten, die allen Betroffenenrechten gemein sind, sind Gegenstand des ersten Kapitels. Ein weiterer Teil des Kapitels befasst sich sodann mit dem Bezug und der Bedeutung der DS-GVO für das Steuerverwaltungsverfahren. Hierbei werden auch erste Spannungsverhältnisse der Rechtsgebiete aufgezeigt, so z. B. die generelle Frage der Anwendbarkeit der DS-GVO auf das Steuerverwaltungsverfahren oder die des Verhältnisses zwischen Datenverarbeitung und Steuergeheimnis. Ein besonderes Augenmerk kommt hierbei der nationalen Gesetzgebung auf der Grundlage der für eine Verordnung grundsätzlich untypischen Öffnungsklauseln der DS-GVO zu. Für den Forschungsgegenstand wird hierdurch deutlich, dass es auf verschiedene Rechtsquellen ankommt, zuvörderst zwar auf die Normen der DS-GVO, aber auch auf nationale Regelungen auf der Grundlage der Öffnungsklauseln – so etwa in der Abgabenordnung (AO), dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) oder den Landesdatenschutzgesetzen.

Kapitel 2: Das Auskunftsrecht nach Art. 15 DS-GVO

Das zweite Kapitel widmet sich sodann ausführlicher dem Auskunftsrecht als zentralem Informationsrecht der Betroffenenrechte. Zentral ist dieses deshalb, weil es dem Betroffenen ermöglicht, sich einen Überblick über den Verarbeitungsbestand eigener Daten beim Verantwortlichen zu verschaffen und die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zu überprüfen

(ErwGr 63). Erst auf dieser Grundlage ist der Betroffene häufig erst in der Lage einzuschätzen, ob er weitere Rechte, wie z. B. solche auf Berichtigung (Art. 16 DS-GVO) oder Löschung (Art. 17 DS-GVO) geltend machen möchte. Nach einem kurzen Vergleich zur alten Rechtslage vor Geltungsbeginn der DS-GVO werden die rechtlichen Anforderungen des Auskunftsrechts näher beleuchtet. Dabei zeigt sich, dass die Grundstruktur des Rechts grundsätzlich einfach gehalten ist und nach dem Wortlaut aus drei Komponenten besteht: Einer Bestätigung, ob personenbezogene Daten verarbeitet werden, bejahendenfalls aus einer Auskunftskomponente über diese personenbezogenen Daten sowie einem informatorischen Teil, der in Art. 15 Abs. 1 lit. a) – h) DS-GVO näher geregelt ist. Eine erste Analyse der Norm ergibt weiterhin, dass sie weniger Regelungen zur Tatbestandsseite als Regelungen über die Rechtsfolgenseite enthält, nämlich darüber, welchen Umfang eine Auskunft inhaltlich hat oder welche Transparenz- oder Lesbarkeitsanforderungen an sie gegeben sein müssen. Der Schluss, dass es sich hierbei um eine klare und wenig komplexe Rechtsmaterie handeln müsste, geht indes fehl. So ergibt sich die Komplexität der rechtlichen Prüfung und Beantwortung einer Auskunftsanfrage insbesondere daraus, dass die DS-GVO zum Auskunftsprozess insgesamt ein zusammenhängendes Regelwerk vermissen lässt. Hinzuzuziehen sind neben den Vorgaben in Art. 15 DS-GVO so insbesondere die Vorgaben für alle Betroffenenrechte in Art. 12 DS-GVO oder nationale, auf der Grundlage der Öffnungsklauseln ergangene Normen, die häufig mit unbestimmten Rechtsbegriffen versehen sind. Noch deutlicher sichtbar wird die Komplexität des Rechts am Referenzrechtsgebiet des Steuerverwaltungsverfahrensrechts mit dessen zahlreichen Ausnahmenormierungen. Letztere lassen in einigen Fällen zudem Zweifel an ihrer Verordnungskonformität aufkommen.

Ergänzt werden die rechtlichen Erwägungen im zweiten Kapitel durch eine gemeinsam mit einem Informatiker und Gründer eines IT-Startups durchgeführte Studie zu den praktischen Implikationen des Auskunftsrechts und der Etablierung der Prozesse in der Praxis in den Jahren 2018-2020. Wesentliches Ergebnis der Studie war, dass zum Zeitpunkt der Beendigung derselben noch kein etablierter Standard in der Praxis erkennbar war. Zudem äußerte sich in der unterschiedlichen Form der Datenauskünfte ein seinerzeit hohes Maß an Rechtsunsicherheit im Hinblick auf das Verständnis des Art. 15 Abs. 3 DS-GVO im Hinblick auf die sog. „Datenkopie“.

Kapitel 3: Automatisierung des Rechts auf Auskunft

Im darauffolgenden Kapitel widmet sich die Arbeit den technischen Herausforderungen an eine Automatisierung. Zunächst wird hierbei das Verständnis des Begriffs der „Automatisierung“ geklärt, ebenso wie die Frage, was Gegenstand der Automatisierung sein soll. Da sich das Forschungsgebiet des Promotionskollegs, aus dem diese Arbeit hervorging, maßgeblich in der Digitalisierung des Rechts, d. h. an der Schnittstelle zwischen Recht und Informatik bewegte, geht es im dritten Kapitel der Arbeit darum, wie computergestützte Techniken und Technologien zur Analyse, Interpretation oder Automatisierung von Rechtsprozessen wie dem Auskunftsrecht eingesetzt werden können. Der Fokus liegt hierbei zunächst auf Fragen nach der Automatisierbarkeit des Auskunftsrechts i. S. d. mit der Prüfung von Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Anspruchs verbundenen juristischen Tätigkeiten. Der untersuchte Prozess der Auskunftserteilung bewegt sich zwischen dem Antrag des Betroffenen auf Erhalt einer

Auskunft als Startpunkt und der Herausgabe bzw. Übermittlung der Auskunft als Endpunkt des Prozesses.

Neben dem Hauptfokus auf den rechtlichen Gesichtspunkten nimmt die Untersuchung zweitrangig auch praktische Implikationen in den Blick. Besonders am Fall des Untersuchungsgegenstandes ist nämlich, dass das Auskunftsrecht zwar im Gesetz umrahmt wird, zahlreiche Einflüsse auf das Ergebnis der Auskunft jedoch beim Verantwortlichen liegen. So bestimmt sich das Ergebnis der Auskunft etwa danach, wie dieser unbestimmte Rechtsbegriffe auslegt, wie er die Auskunft zusammenstellt, wie granular er sie erklärt oder wie er sie übermittelt. Auch zu einigen praktischen Erfordernissen schweigt die DS-GVO, wie z. B. zum Sammeln der Daten aus verschiedenen Datenspeicherorten bzw. Ordnern. Somit handelt es sich um einen Forschungsgegenstand, bei dem einzelne Abläufe in der Praxis vom Verantwortlichen ausgeformt werden können und müssen.

Die Arbeit bewegt sich sodann stärker in die Disziplin der Rechtsinformatik. Ausgehend von der Formalisierung von Rechtsnormen werden verschiedene Ansätze, z. B. linguistischer oder formallogischer Art dargestellt. Anhand des Auskunftsrechts werden beispielhaft einige Teile der Norm in Prädikatenlogik übersetzt. Hierbei zeigt sich, dass die Formalisierung des Rechts bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder Wertungsspielräumen an Grenzen stößt, da diese nicht eindeutig interpretierbar dargestellt werden können. Ähnliche Probleme äußern sich auch bei der Algorithmisierung des Rechts. Die Arbeit zeigt an diesen Stellen auch mögliche Lösungsansätze auf.

Kapitel 4: Anwendungsfelder der Automatisierung des Auskunftsrechts nach Art. 15 DS-GVO auf Grundlage ausgewählter Technologien

Im vierten Kapitel werden diejenigen Methoden zur Automatisierung des Rechts, die sich im dritten Kapitel als grundsätzlich tauglich für das Auskunftsrecht erwiesen haben, näher untersucht. Im Vordergrund steht die Frage, welche Anwendungsfelder für automatisierte Systeme es für den Forschungsgegenstand gibt und ob eine (teilweise) Automatisierung des Auskunftsrechts erreicht werden kann.

Hierbei zeigt sich, dass für die regelhafte Struktur des Auskunftsrechts insbesondere regelbasierte Systeme geeignet sind, weshalb zunächst Expertensysteme näher betrachtet werden. Die Arbeit vertritt die These, dass sich Expertensysteme als regelbasierte Systeme zwar grundsätzlich eignen, es aber entscheidend auch auf deren Wissensbasis ankommt, auf welche der Bearbeiter einer Auskunftsanfrage an den problematischen Bereichen der Auslegung oder Wertung zurückgreifen kann. Insgesamt zeigt sich indes, dass bestimmte Entscheidungen i. R. d. Bearbeitung eines Auskunftersuchens mithilfe eines Expertensystems ohne menschliche Intervention nicht getroffen werden können, sodass im Ergebnis eine Teilautomatisierung erreicht werden kann. Erschwerend tritt hinzu, dass es durch den starken Praxisbezug kaum eine allgemeingültige Lösung für alle Verantwortlichen geben kann, da z. B. Daten unterschiedlich zentral oder dezentral gespeichert oder Zweifel an der Identität des Betroffenen mit der Folge der Erhebung weiterer Identifikationsdaten je nach Verantwortlichem unterschiedlich schnell angezeigt sein können.

Daher wird im Fortgang des Kapitels zudem ein pragmatischer Ansatz vorgestellt, der mit vorab formulierten technischen Kriterien hinsichtlich der geforderten Inhalte der Auskunft eine Automatisierung anstrebt. Beide Ansätze werden bewertet und miteinander verglichen. Jeder der beiden Ansätze bietet Vor- und Nachteile. Im Ergebnis vertritt die Arbeit die Ansicht, dass eine Teilautomatisierung durch ein Expertensystem einen entscheidenden Vorteil hat: der Verantwortliche muss sich hierbei mit der eigentlichen Auskunftsanfrage und deren rechtlicher Prüfung aktiv auseinandersetzen, was zu mehr Rechtssicherheit und bei sorgfältiger Prüfung zu einem Mehr an Datenschutz führt als rein technische Kriterien des pragmatischen Ansatzes.

Kapitel 5: Anwendungsfelder der Automatisierung im Steuerverwaltungsverfahren

Das fünfte und letzte Kapitel wendet sich nochmals dem Steuerverwaltungsverfahren zu. Hierbei wird der Frage nachgegangen, welche der im vierten Kapitel erörterten Anwendungsfelder für eine Teilautomatisierung des Auskunftsrechts sich auf das Steuerverwaltungsverfahren übertragen lassen. Die Erwartungshaltung ist, dass sich das Referenzrechtsgebiet als weitestgehend digitalisiertes Verwaltungsverfahren mit zahlreichen z. T. hochgradig sensiblen Daten für eine (Teil-)Automatisierung eignet. Zudem besteht gerade im Hinblick auf die Steuerverwaltung für den Steuerpflichtigen ein generell erhöhtes Informationsinteresse, da zahlreiche Daten verarbeitet werden, die der Steuerpflichtige nicht selbst angibt, was für die erhöhte Bedeutung einer effektiven und ggf. automationsgestützten Abwicklung des Betroffenenrechts streitet.

Gezeigt hatte sich jedoch bereits i. R. d. rechtlichen Analyse der Normierungen zum Auskunftsrecht in Kapitel 2 der weitreichende Gebrauch der Öffnungsklauseln mit der Folge komplexer Ausnahmenormierungen zum Auskunftsrecht. Die Arbeit gelangt daher zu dem Zwischenergebnis, dass im Steuerverwaltungsverfahren für die Beantwortung von Auskunftsanfragen nicht die Anwendung von grundlegendem Wissen zum Datenschutzrecht für Beamte die maßgebliche Schwierigkeit darstellt, sondern insbesondere die sorgfältige Prüfung der zahlreichen Ausnahmenormierungen mit deren Verweisen und einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe.

In der Studie zur Praxis der Beantwortung von Auskunftsanfragen wurde überdies schon früh deutlich, dass dieses Problem im Fall einer Auskunftsanfrage an die Finanzbehörde in der Praxis dergestalt umgangen wird, dass zunächst nur eine Übersicht der Grunddaten, der Bescheidaten sowie der eDaten zur Verfügung gestellt wird. Die Arbeit kritisiert, dass diese Übersichten keine vollständige Datenauskunft des Steuerpflichtigen darstellen.

Im Hinblick auf die Erkenntnisse in Kapitel 3 zu den Grenzen der Formalisierbarkeit des Rechts im Fall unbestimmter Rechtsbegriffe oder bei Wertungsspielräumen werden erhebliche Schwierigkeiten in Gestalt zahlreicher Ermessensentscheidungen, Prognosen und auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe bei der Prüfung von Auskunftsanfragen gegenüber der Steuerverwaltung deutlich. Ein Expertensystem könnte zwar z. B. durch die Prüfung der Ausnahmennormen leiten, allerdings bliebe der Grad der Automatisierung im Sinne von selbsttätig durchgeführten Entscheidungsschritten gering. Vielmehr wiese ein solches teilautomatisches System mehr den Charakter einer Checkliste mit zusätzlicher

Wissensdatenbank als den eines automatischen Systems mit seltenem oder gänzlich ohne menschliches Eingreifen auf. Dennoch stellt auch ein durch die Prüfung leitendes System angesichts des komplexen Regelungsgefüges im Hinblick auf die Beachtung aller zu prüfenden Normen einen Mehrwert dar. Im Ergebnis sind die Überlegungen zu Anwendungsfeldern der Teilautomatisierung des Auskunftsrechts somit lediglich begrenzt übertragbar. Im Übrigen bedarf es für das Rechtsgebiet einer auf dieses zugeschnittenen Automatisierungslösung.

Jene maßgeschneiderte Lösung wird sodann im zweiten Teil des letzten Kapitels weiter erforscht und ausdifferenziert. Hierbei wird ein sog. Zukunftsmodell für eine teilautomatisierte Erfüllung eines Auskunftsbegehrens entwickelt. Einbezogen werden Ansätze, die an der Steuerakte selbst ansetzen, aber auch datenzentrierte Zugänge unabhängig von der E-Akte des Steuerpflichtigen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Frage, wie mit dem Interessenkonflikt zwischen Informationsinteresse und ggf. konfligierenden finanziellen Interessen des Staates umzugehen ist. So greifen zahlreiche der Ausnahmenormierungen die mögliche „Gefährdung der Aufgaben der Finanzverwaltung“ (z. B. § 32c Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 32a Abs. 1 Nr. 1 AO) oder die Befürchtung auf, die Auskunft könne den Steuerpflichtigen in die Lage versetzen, „steuerlich bedeutsame Sachverhalte zu verschleiern“ (§§ 32c Abs. 1 Nr. 1, 32b Abs. 1 Satz 2, 32a Abs. 2 Nr. 1 lit. a) AO analog).

Im Ergebnis vertritt die Arbeit die These, dass der derzeitigen Handhabung der Auskunftserteilung durch die Finanzbehörden, wenige bis gar keine Daten zu beauskunften, entschieden zu widersprechen ist. So spricht bereits § 32c Abs. 1 AO lediglich von der Versagung der Auskunft *soweit* die dort normierten Voraussetzungen gegeben sind. Dies streitet gegen einen „Alles-oder-nichts-Ansatz“ und für ein risikobasiertes Vorgehen mit einer granularen Prüfung der einzelnen Auskunftsinhalte. Als Lösung des Interessenkonflikts wird daher eine risikobasierte Bewertung in Form eines Prognosevorschlags bzgl. der einzelnen Gefahrenprognosen vorgeschlagen. Durch die Annotation personenbezogener Steuerdaten bzw. -datengruppen mit risikobasierten Metadaten könnten Risikokriterien numerisch vergeben werden. Hieraus könnte sodann ein Grad möglicher negativer Implikationen für die Finanzverwaltung hergeleitet werden. Der Ansatz ermöglicht weiterhin, einzelne, die Finanzinteressen potenziell besonders gefährdende personenbezogene Daten, wie z. B. solche, die direkte Rückschlüsse auf die Aussteuerungsparameter des Risikomanagementsystems im laufenden Veranlagungszeitraum ermöglichen, von der Auskunft auszunehmen. Hierdurch würde die Gefahr des faktisch vollständigen Ausschlusses der Auskunft vermindert und die Rechte Betroffener gestärkt.

Ergebnis

Im Ergebnis hält die Arbeit fest, dass die DS-GVO zwar zahlreiche positive Auswirkungen auf die Rechtsstellung betroffener Personen, aber auch negative Auswirkungen hat, die sich besonders in der Komplexität durch die notwendige Zusammenschau der europarechtlichen Regelungen mit nationalen, auf Grundlage der Öffnungsklauseln erlassenen Normen ergibt.

Sie vertritt die These, dass das Auskunftsrecht teilweise automatisierbar ist. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Formalisierbarkeit der Rechtsnorm des Art. 15 DS-GVO, als auch im

Hinblick auf den Prozess bei der Beantwortung einer Auskunftsanfrage. Es ergeben sich i. R. d. Auskunftsrechts eingeschränkt Anwendungsfelder für eine Teilautomatisierung, da die Komplexität durch den erhöhten Grad der Unbestimmtheit der Normen erhöht ist und einige Prozessschritte mangels rechtlicher Regelungen durch die Praxis ausgeformt werden müssen.

Besondere Anwendungsfelder für Automatisierungslösungen wie das Steuerverwaltungs- verfahrensrecht bedürfen hierbei besonderer Lösungen, da durch die weitreichenden Abweichungen im Prüfungskatalog der nationalen Gesetzgebung in der AO ebenso wie im Hinblick auf die Beantwortung der Anfragen in der Praxis die Forschungsergebnisse der Arbeit nur zum Teil übertragbar sind. Dennoch besteht gerade in diesem Referenzrechtsgebiet durch die Verzahnungen der komplexen Rechtsnormen ein erhöhtes Bedürfnis für eine Prüfungsanleitung und Hilfestellung bei der Prüfung des Auskunftsrechts. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sich die Finanzverwaltung derzeit in einem noch ungelösten Spannungsfeld zwischen mehr Transparenz und gefestigter Praxis befindet. Von einem Paradigmenwechsel hin zu einem höheren Maß an Transparenz kann jedoch insbesondere im Hinblick auf die jüngere Rechtsprechung noch nicht gesprochen werden.

Die Dissertation erscheint im Verlag „Nomos“ – Schriftenreihe „Schriften zum Medien- und Informationsrecht“ (Hrsg.: Boris Paal).