

## **C. Adressatenorientierte Rechtsetzung und Gesetzgebung**



# 1. Ist-Zustands des Lehrangebots zur Gesetzgebungslehre und Vertragsgestaltung im rechtswissenschaftlichen Studium

Antje Tölle<sup>1</sup>

## 1.1 Einleitung

Der Universitätsprofessor Pestalozza schrieb 1981 „Die Universitäten bringen bislang Rechtsanwender, nicht Rechtssetzer hervor.“ (Pestalozza, 1981) Dabei kann „Rechtssetzer“ in mehrfacher Hinsicht verstanden werden. Entweder wird Rechtsetzung im engen Sinne als Gesetzgebungslehre, die sich mit der formellen und materiellen Redaktion von Gesetzen befasst, verstanden oder auch im Sinne der Vertragsgestaltung und letztlich als Oberbegriff für beides. In der Rechtsgrundlage der juristischen Ausbildung im Deutschen Richtergesetz (DRiG) wird die Gesetzgebung weder als Fach noch als Berufsfeld gesondert aufgezählt. Dagegen zählt § 5a Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 DRiG explizit die rechtsberatende Praxis auf. Dies geht nicht zuletzt auf die Reform der Juristenausbildung im Jahre 2002 zurück, die insbesondere das Berufsfeld der Rechtsanwaltschaft zu stärkerer Berücksichtigung im Studium führte. Insoweit entsteht gute 40 Jahre nach der Äußerung von Pestalozza und gute 20 Jahre nach der letzten großen Reform ein Erkenntnisinteresse, wie das Lehrangebot in rechtswissenschaftlichen Studiengängen ausgestaltet wird. Dies führt zur Forschungsfrage:

*Welches Lehrangebot haben staatliche Universitäten und Hochschulen der angewandten Wissenschaften in frei zugänglichen Studiengängen zur Gesetzgebungslehre und Vertragsgestaltung zwischen dem Sommersemester 2021 und dem Sommersemester 2022 angeboten?*

Der vorliegende Beitrag kann in seiner gebotenen Länge nur einen Ist-Zustand vorstellen, wie er mit Hilfe der Methodik der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) der Vorlesungsverzeichnisse und Modulhandbücher gewonnen werden kann. Diese Grundlagenarbeit bildet jedoch das

---

1 Prof. Dr. Antje G. I. Tölle lehrt und forscht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin unter anderem zur Rechtsetzung. Besonderer Dank den studentischen Hilfskräften Midjan Hadzajlic und Manuel Dobislaw, die bei der Recherche maßgeblich unterstützten.

notwendige Fundament für weitergehende Diskussionen, wie das vorhandene Lehrangebot für die Berufsfelder der Vertrags- und Gesetzesgestaltung in der freien Wirtschaft und im öffentlichen Dienst fortentwickelt werden kann.

## *1.2 Einschränkung des Untersuchungsfelds*

Das Untersuchungsfeld beschränkt sich auf in Deutschland angebotene rechtswissenschaftliche Studiengänge. Um die Vielfalt der Kursangebote abzubilden, wird sowohl das Lehrangebot an Universitäten als auch an Hochschulen der angewandten Wissenschaften ausgewertet. An den Universitäten werden inzwischen vielfach neben Studiengängen zur Vorbereitung auf die Erste Juristische Staatsprüfung (Staatsexamen) auch integrierte Bachelorabschlüsse angeboten. Sie bauen allerdings auf dem Studienprogramm der Staatsexamina auf und werden um weitere Fächer ergänzt, so dass es ausreichend erscheint, an den Universitäten die Staatsexamensstudiengänge zu betrachten. Mit diesem Fokus bleiben Bachelor- und Masterstudiengänge an Universitäten, die losgelöst von Staatsexamensstudiengängen angeboten werden, außer Betracht. Umgekehrt werden an den Hochschulen sowohl Bachelor- als auch Masterstudiengänge ausgewertet. Beide Abschlüsse ermöglichen den Berufseinstieg in der Verwaltung und in der Wirtschaft, wo Verträge oder Gesetzgebung von großer Relevanz sein können. Nicht berücksichtigt werden dagegen rechtswissenschaftliche Laufbahnstudiengänge der Rechtspflege, Polizei oder Finanzen, da nicht zu erwarten ist, dass ihre Lehrangebote die hiesige Fragestellung berühren. Das Untersuchungsfeld wird auf staatliche Einrichtungen eingegrenzt, denn bei einer Stichprobe in der Konzeptphase wurden weder im Bundesland Berlin noch in Nordrhein-Westfalen rechtswissenschaftliche Studiengänge an privaten Hochschulen gefunden. Um einen aktuellen Überblick der angebotenen Studienfächer zu erhalten, blieben auslaufende Studiengänge, wie an der Universität Mannheim, außer Betracht, da sie nur noch ein eingeschränktes Kursangebot offerieren. Auch im Aufbau befindliche Studiengänge, wie etwa an der Leuphana Universität Lüneburg, die noch kein vollständiges Curriculum entwickelt haben, wurden nicht berücksichtigt. Als Untersuchungszeitraum boten sich für den ursprünglich auf der 3. Jahreskonferenz des Netzwerkes Bessere Rechtsetzung im Oktober 2022 gehaltenen Vortrag zur Ausbildung im höheren Dienst, die unmittelbar vorangegangenen Semester an. Um den Rhythmus zwischen Sommer- und

Wintersemester und Zufälligkeiten, wie Urlaubs- oder Forschungssemester auszuschließen, wurden das Sommersemester 2021, das Wintersemester 2021/2022, das Sommersemester 2022 und das Wintersemester 2020/2021 ausgewertet.

### 1.3 Methode der Datenerhebung

Staatliche Statistiken oder Internetseiten halten weder Listen von Studienorten für Staatsexamen noch für rechtswissenschaftliche Bachelor- und Masterstudiengänge vor. Ausgangspunkt der Erhebung waren so die Internetseiten der Landesministerien, die staatliche Universitäten und Hochschulen auflisten. Ihre Internetauftritte halten wiederum regelmäßig eine Liste aller ihrer Studiengänge vor, die dann über die Suchfunktion nach den Schlagwörtern „Bachelor of Laws“; „LL.B.“; „Master of Laws“; „LL.M.“ und „recht“ durchsucht wurden. Mit diesen Operatoren ist sichergestellt, dass Studiengänge, die in ihrem Titel nicht das Schlagwort „Recht“ enthalten, trotzdem über das gelistete Abschlussziel herausgefiltert werden können. Gleichzeitig gewährleistet diese Recherchemethode, im Gegensatz zum Durchsuchen des gesamten Vorlesungsverzeichnisses der Hochschulen der angewandten Wissenschaften, dass nur im Kern rechtswissenschaftliche Studiengänge gefunden werden. Bei den Universitäten konnten die Fakultäten der Rechtswissenschaften aufgesucht und dort überprüft werden, ob Staatsexamensstudiengänge angeboten werden.

Sodann wurden die Vorlesungsverzeichnisse der Universitäten ausgewertet, da die Modulhandbücher und Studienordnungen nur die Schwerpunktbereiche und teilweise verpflichtend zu besuchenden Vorlesungen listen, nicht aber Auskunft über Wahlfächer oder Kurse der Schlüsselqualifikationen geben. Die Vorlesungsverzeichnisse wurden, soweit sie als durchsuchbares PDF oder HTML-Internetseite vorlagen, mit den Operatoren „Vertragsgestaltung“; „Gesetzgebung“; „Rechtsetzung“; „Gestaltung“; „Drafting“; „Contract“; „Negotiation“ durchsucht, um in den Veranstaltungstiteln oder -beschreibungen gesuchte Lehrinhalte zu identifizieren. Teilweise lagen die elektronischen Vorlesungsverzeichnisse in Formaten vor, die sich nicht durchsuchen ließen. In diesem Fall konnten sie nur manuell gesichtet werden. Die Vorlesungsverzeichnisse weisen den Namen der Lehrkraft und überwiegend auch die Veranstaltungsart aus. Um den vollständigen Namen, akademische Grade der Lehrkraft und ihre Zuordnung zu einer Statusgruppen zu erhalten, wurde ergänzend mit Hilfe der Suchmaschine Google

recherchiert. Punktuell fehlende Vorlesungsverzeichnisse und weitere ausstehende Informationen wurden per E-Mail in den Dekanaten erfragt.

An den Hochschulen der angewandten Wissenschaften konnten die online verfügbaren Modulhandbücher nach denselben Stichwörtern wie an den Universitäten durchsucht werden. Da allerdings die Vorlesungsverzeichnisse der Hochschulen flächendeckend nicht veröffentlicht und auch auf Nachfrage nicht ausgehändigt werden, konnte hier weder eine Erhebung der Lehrkräfte noch die Verteilung der angebotenen Semesterwochenstunden über die Semester vorgenommen werden.

## *1.4 Methode der Datenauswertung*

### *1.4.1 Categoriesystem und Kodierleitfaden*

Bei den Staatsexamensstudiengängen (StEx) konnten aus § 5a DRiG deduktiv vier Arten von Lehrveranstaltungen als Kategorien abgeleitet werden. Aus § 5a Absatz 2 Satz 1, 3 DRiG ergibt sich die erste Kategorie – das Pflichtfach (Pfl), wobei zu ihr auch Grundlagenveranstaltungen zählen. Die zweite Kategorie bildet der Schwerpunktbereich (Schwer). Teilweise setzen die Universitäten für solche Veranstaltungen sogenannte Proseminare voraus, so dass diese in die Kategorie gezählt wurden. Aus § 5a Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 DRiG ergibt sich die dritte Kategorie – die Schlüsselqualifikation (Schl) und aus § 5a Absatz 2 Satz 2 DRiG leitet sich die vierte Gruppe – die fremdsprachige Veranstaltung (Fremd) ab. Für diese Kategorien wurden jeweils drei Unterkategorien gebildet abhängig davon, ob die Gesetzgebung (Ges) oder Vertragsgestaltung (Ver) oder beides gemeinsam (GesVer), thematisiert werden.

Dabei geht im Verständnis der Forschungsarbeit die Gesetzgebungslehre über den Stoffkanon des Staatsorganisationsrechts hinaus. Die Gesetzgebungslehre umfasst mehr als das Verfahrensrecht der Parlamente und befasst sich mit dem Anlass und den Alternativen einer Rechtsetzung, der Rechtsfolgenanalyse, der sprachlichen Fassung von Normen und der Rechtsförmlichkeit. Diese Beispiele sind zugleich Anker im Kodierleitfaden. Die Vertragsgestaltung betrifft dabei den Umgang mit dispositivem Recht, Allgemeine Geschäftsbedingungen, Risikoverteilungen und Haftungsfragen. Bei ihr steht die Gestaltung des Parteiwillens im Vordergrund, wohingegen sich übrige rechtswissenschaftliche Lehrveranstaltung zumeist an der Falllösung mit Hilfe des Gesetzes orientieren. Die zuvor genannten

Schlagwörter sind wiederum Ankerbeispiele für die Kodierung. Insgesamt kommt es auf den Schwerpunkt der Veranstaltung an. Ergibt sich aus der Modulbeschreibung bereits quantitativ, dass die Vertragsgestaltung nur ein Lerninhalt von vielen im übrigen sonst falllösungs- und gesetzesrechtsorientierten Punkten ist, dann ist die Veranstaltung insgesamt nicht als Veranstaltung der Vertragsgestaltung einzuordnen.

Die Veranstaltungen wurden mit ihrem Titel, ihrer Semesterwochenstundenzahl, ihrem Veranstaltungstyp, ihren Lehrkräften und dem Universitätsstandort gelistet. Die Veranstaltungsarten wurden mit „Vorlesung“, „Übung“, „Seminar“, „Kolloquium“, „Workshop“, „Seminar/Übung“, „Vorlesung/Übung“, „Vertiefungsveranstaltung“ und als Auffangkategorie „unbekannt“ deduktiv-induktiv kategorisiert. Dieses Vorgehen erlaubte es die gesamte Anzahl verschiedener Veranstaltungen zu erheben.

Die Vorlesungsverzeichnisse halten unterschiedlich viele Informationen zu den Lehrkräften vor. Diese reichen von der Angabe aller akademischen Titel, Vornamen, Nachnamen und Statusgruppen, über die bloße Angabe einzelner Nachnamen. Durch ergänzte Recherche auf den Internetseiten der Universitäten und über die Suchmaschine konnten alle Personen, zumindest nach der traditionellen Vornamenwahl, den Geschlechterkategorien „männlich“ und „weiblich“ zugeordnet werden. Weiterhin gelang es, alle in die Kategorien „hauptamtlich Lehrende“ mit den Unterkategorien „hauptamtliche Hochschullehrende“ und „wissenschaftliche Mitarbeitende“ und „nicht hauptamtliche Lehrende“ mit den Unterkategorien „Lehrbeauftragte“ und „nebenberufliche Hochschullehrende“ zuzuordnen. In die Kategorie „hauptamtliche Hochschullehrer“ wurden alle Personen aufgenommen, die an dieser Universität auf ordentliche Professuren und Juniorprofessuren berufen sind oder eine Lehrstuhlvertretung wahrnahmen. Dieser Gruppe wurde auch der Fall einer Stiftungsprofessur mit gleichzeitiger außerplanmäßiger Professur zugeordnet. Umgekehrt wurde ein nicht an dieser Universität kooptierter, an eine Hochschule der angewandten Wissenschaften berufener, Professor bei seiner Lehrtätigkeit an einer Universität dennoch als Lehrbeauftragter eingeordnet. In der Unterkategorie wissenschaftliche Mitarbeitende wurde zusätzlich erhoben, ob diese als Angestellte oder Beamt:innen beschäftigt sind. Sofern die Vorlesungsverzeichnisse oder Internetseiten der Universitäten keine Angaben machten, konnte über Suchmaschinen recherchiert werden, ob und wenn ja, welchen akademischen Grad die Lehrbeauftragten innehaben und in welchem Bereich sie hauptberuflich tätig sind. Die akademische Qualifikation wurde in „Professorenschaft“, „promoviert“ und „ohne akademischen Grad“ unter-

teilt. Die Zuordnung erfolgte nach dem jeweils höchsten akademischen Grad, wobei Masterabschlüsse (LL.M.) nicht erfasst wurden. Induktiv ergaben sich hier die Unterkategorien „Gericht“, „Anwaltschaft“, „Notariat“, „Anwaltsnotariat“, „Behörde“ und eine Auffangkategorie. Diesen Unterkategorien konnten auch die hauptberuflichen Tätigkeitsfelder der nebenberuflichen Hochschullehrenden zugeordnet werden. Zu den nebenberuflichen Hochschullehrenden zählen in dieser Erhebung Honorarprofessuren, außerplanmäßige Professuren, Privatdozenturen, Seniorprofessuren und entpflichtete Professuren, wenn sie an der sie ursprünglich bzw. zuletzt berufenden Universität lehren. Umgekehrt werden sie als Lehrbeauftragte eingeordnet, wenn sie an anderen Einrichtungen eine Veranstaltung anbieten. Alle Personen wurden gelistet, so dass es möglich ist, die Gesamtanzahl an Personen zu benennen, die an Universitäten Lehrveranstaltungen der Rechtsetzung abhalten. Für die rechtswissenschaftlichen Bachelor- und Masterstudiengänge existieren keine gesetzlichen Vorgaben zu unterschiedlichen Fächerkategorien, so dass die Oberkategorie „Hochschule“ (H) deduktiv nur in die Veranstaltungen zur Gesetzgebung (Ges), Vertragsgestaltung (Ver) und aus beiden gemischte (GesVer) untergliedert werden konnte. Zu den recherchierten Veranstaltungen konnte zusätzlich ihr Semesterwochenstundenumfang, die abhaltende Hochschule und die Veranstaltungsart gelistet werden. Leider war es nicht möglich aus dem Mosaik teilweise bereitgestellter Verzeichnisse, den punktuellen Auskünften und weiteren online einsehbaren Informationen, einen konsistenten Datensatz zu aggregieren, der klare Aussagen darüber zulässt, welche Veranstaltung in welchem Semester durch welche Statusgruppe angeboten werden. Daher musste sich die Auswertung hier auf die Anzahl an Veranstaltungen in den Kategorien sowie die Anzahl an Studiengängen und Veranstaltungstypen beschränken.

#### 1.4.2 Technische Umsetzung der Datenauswertung

Es war nicht möglich Software zur Kodierung und anschließenden Auswertung einzusetzen, da insbesondere die Vorlesungsverzeichnisse der Universitäten nicht als PDF herunterladbar zur Verfügung standen, sondern nur über eine Navigation im Browser zugänglich waren. Daher wurde eine Exceldatei mit Tabellenblättern zu Orten, Studiengängen, Veranstaltungen und Personen angelegt.



## 1.5 Fehlerdiskussion

Es ist nicht auszuschließen, dass insbesondere bei nicht durchsuchbaren Vorlesungsverzeichnissen Veranstaltungen gerade dann übersehen wurden, wenn nur der Titel der Veranstaltung ohne weitere Beschreibung gelistet war. Die größten Unsicherheiten bestehen für das Wintersemester 2020/2021, da die Vorlesungsverzeichnisse der Universität Augsburg und der Universität Regensburg nicht eingesehen werden konnten. Da in Augsburg in den drei gesichteten Semestern einschlägige Veranstaltungen nur im Sommersemester angeboten wurden, wird angenommen, dass auch im Winter 2020/2021 keine Veranstaltung stattfand. Trotz mehrfacher Nachfrage, konnte an der Universität Regensburg das betreffende Vorlesungsverzeichnis nicht ausfindig gemacht werden. Bei der Erhebung an der Universität Halle ist die Zuordnung einer Veranstaltung zur Vertragsgestaltung in den Sommersemestern unklar, da aus dem Vorlesungsverzeichnis die Kategorie nicht sicher abgeleitet werden kann. Dies ließ sich auch auf Nachfrage nicht klären.

## 1.6 Auswertung

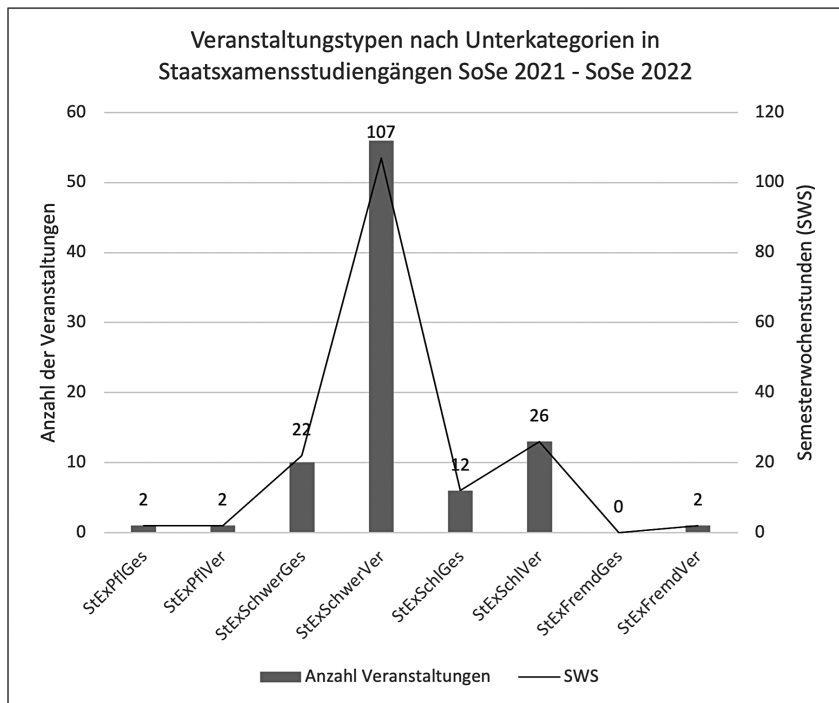
### 1.6.1 Staatsexamensstudiengänge

Nach den eingangs vorgestellten Kriterien wurden 43 Staatsexamensstudiengänge in 42 Städten ausgemacht. In Berlin bieten sowohl die Humboldt-Universität zu Berlin als auch die Freie Universität Berlin die Vorbereitung auf das Staatsexamen an. Dabei konnten an sieben Universitäten (Bayreuth, Erlangen-Nürnberg, Greifswald, Nürnberg, Osnabrück, Tübingen und Würzburg) weder Angebote zur Gesetzgebungslehre noch zur Vertragsgestaltung ausgemacht werden.

Bei allen Lehreinrichtungen konnten die Veranstaltungen klar der Gesetzgebung oder der Vertragsgestaltung zugeordnet werden. Dabei wird deutlich, dass sich einige Universitäten in besonderem Maße der Rechtsetzung widmen. Hierbei sticht die Humboldt-Universität mit 12 verschiedenen Veranstaltungen hervor, gefolgt von der Universität Leipzig mit acht Veranstaltungen und der Universität Hamburg mit sechs. Insgesamt bieten weit weniger Universitäten Veranstaltungen zur Gesetzgebung, als zur Vertragsgestaltung an. Zehn Universitäten (Humboldt-Universität zu Berlin,

Augsburg, Gießen, Göttingen, Halle, Hamburg, Köln, Münster, München und Jena) bieten insgesamt 16 Veranstaltungen zur Gesetzgebung an. Ihnen stehen 68 verschiedene Veranstaltungen zur Vertragsgestaltung an 27<sup>2</sup> Einrichtungen gegenüber.

Abbildung 1: Veranstaltungstypen nach Unterkategorien in Staatsexamensstudiengängen Sommersemester 2021 – Sommersemester 2022



Quelle: Eigene Darstellung.

- 2 Humboldt-Universität zu Berlin, Universität Bielefeld, Ruhr-Universität Bochum, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Georg-August-Universität Göttingen, Universität Hamburg, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Universität Potsdam, Universität des Saarlands, Viadrina Frankfurt Oder, Universität Konstanz, Universität zu Köln, Universität Leipzig, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Philipps-Universität Marburg, Westfäli-

Zur Gesetzgebungslehre fand im Pflichtfachbereich eine Grundlagenveranstaltung statt. Die Vorlesung mit dem Titel „Gesetzgebungslehre“ im Umfang von 2 SWS bietet ein Professor an der Universität Halle an. Sie kann wahlweise auch als Schlüsselqualifikation belegt werden, so dass sie auch in dieser Kategorie gezählt wurde. Die meisten Veranstaltungen (10) werden im Schwerpunktbereich mit insgesamt 22 SWS angeboten. Hinzu kommen sechs Veranstaltungen als Schlüsselqualifikationen mit insgesamt 12 SWS. An der Universität Köln veränderte sich im Betrachtungszeitraum der Titel einer Veranstaltung, so dass hier insgesamt zwei verschiedene Veranstaltungen gezählt wurden.

Zur Vertragsgestaltung wurde im Pflichtfachbereich der Universität des Saarlands eine Veranstaltung mit 2 SWS im 6. Semester angeboten. Weiterhin werden 56 Veranstaltungen mit insgesamt 107 SWS im Schwerpunktbereich, 13 Lehrangebote im Schlüsselbereich mit 26 SWS und eine Vorlesung an der Universität zu Köln im Bereich der Fremdsprachen mit 2 SWS angeboten.

Insgesamt 106 verschiedene Personen boten in den zwei akademischen Jahren Veranstaltungen zur Gesetzgebung und Vertragsgestaltung an. Dabei lehrten insgesamt 21 hauptamtliche Hochschullehrende, wobei zwei von ihnen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als „begleitend“ zu Veranstaltungen im Schwerpunktbereich von Lehrbeauftragten aufgeführt wurden. Der Anteil von weiblichen Hochschullehrenden betrug dabei 11 %.

Hauptamtliche Hochschullehrende bieten im Schlüsselbereich jeweils eine Veranstaltung zur Gesetzgebung und eine zur Vertragsgestaltung an. Dabei ist der Ordinarius, der die Grundlagenveranstaltung zur Gesetzgebungslehre anbietet, mit demjenigen im Schlüsselbereich identisch, weil die Veranstaltung in Halle, wie bereits erwähnt, in beiden Feldern belegt werden kann. 12 weitere hauptamtliche Hochschullehrende bieten Veranstaltungen im Schwerpunktbereich zur Vertragsgestaltung an und weitere sieben Personen lehren zur Gesetzgebungslehre.

Bei den Statusgruppen der Wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Lehrbeauftragten gab es eine Person, die zunächst als Tarifbeschäftigter lehrte und dann seine Veranstaltung im Teamteaching mit seinem ehemaligen Kollegen als Lehrbeauftragter fortsetzte. Diese Person wurde mit je einem halben Zähler in beiden Statusgruppen erfasst. Es ergibt sich, dass 4,5

---

sche Wilhelms-Universität Münster, Ludwig-Maximilians-Universität München, Universität Passau, Universität Regensburg, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Freie Universität Berlin, Universität Bremen und Universität Augsburg.

wissenschaftliche Mitarbeitende Veranstaltungen anbieten. Zwei männliche angestellte Personen bieten im Teamteaching im Schlüsselqualifikationsbereich ein Planspiel zur Gesetzgebung an, welchen sie im Sommersemester 2022 nun als Tandem aus wissenschaftlichem Mitarbeiter und Lehrbeauftragtem fortsetzen. Eine der drei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen ist Privatdozentin und bot eine Veranstaltung zur Arbeitsvertragsgestaltung im Schwerpunktbereich an. Im Bereich des Arbeitsrechts lehrte eine Akademische Rätin auf Zeit – einmal zusammen mit ihrer Professorin und einmal im Teamteaching mit einem Lehrbeauftragten. Eine Akademische Oberrätin bietet eine Veranstaltung zur Vertragsgestaltung im Schlüsselbereich an. Von 54,5 Lehrbeauftragten sind 13 % weiblich. Diese Statusgruppe deckt 60 % der Lehre im Schwerpunktbereich zur Vertragsgestaltung ab.

Mit Blick auf ihre hauptberuflichen Betätigungsfelder ist die absolute Mehrheit in der anwaltlichen oder notariellen Beratung (Anwaltschaft 38 %, Notariat 36 %, Anwaltsnotariate 11 %) tätig. Die verbliebenen Lehrbeauftragten setzen sich zusammen aus einem an einer Hochschule der angewandten Wissenschaften berufenen Person, einer Person deren Beruf nicht recherchiert werden konnte, einem LL.M.-Studenten, zwei Personen, die als Geschäftsführer in der Wirtschaft tätig sind. Dabei führen 6 % von den Lehrbeauftragten einen Professorentitel, weitere 67 % sind promoviert und gut ein Viertel (27 %) besitzen keinen akademischen Titel. Dies spricht insgesamt für angemessene akademische Qualitätssicherung auch bei den Lehrbeauftragten.

Die Gruppe der nebenberuflichen Hochschullehrenden umfasst 28 Personen, wobei 17 % davon weiblich sind. Insgesamt lehren so mehr nebenberufliche Hochschullehrende als hauptamtliche. Dabei lehren ein außerplanmäßiger Professor, ein Privatdozent und ein entpflichteter Professor neben 25 Honorarprofessor:innen. Wie auch bei den Lehrbeauftragten ist die Mehrheit von ihnen in der Rechtsberatung in Notariaten und Kanzleien (50 % Rechtsanwaltschaft, 32 % Notariate) tätig. Jeweils 7 % sind in einer Behörde oder bei Gericht tätig und 4 % sind bereits pensioniert.

#### a. Kategorie Pflichtfachbereich

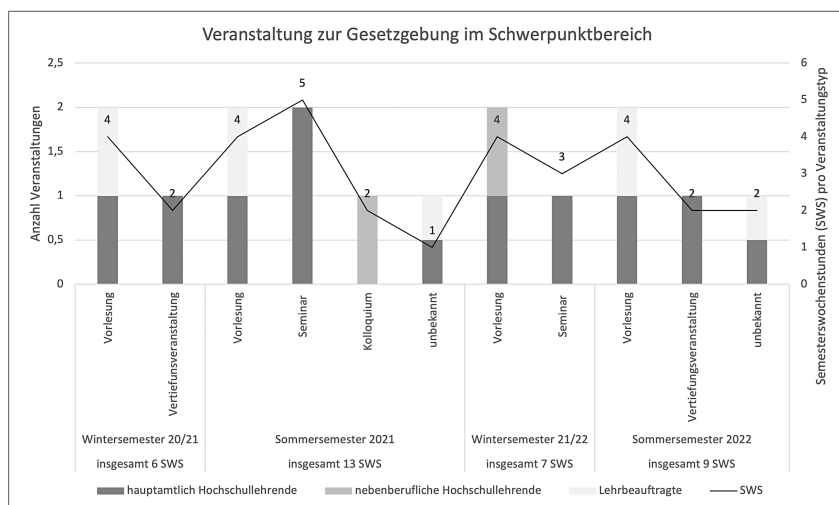
Im Feld der Pflichtfachveranstaltungen bietet ein Honorarprofessor und Notar außer Dienst an der Universität des Saarlands eine Vorlesung zur Vertragsgestaltung an. Darüber hinaus hält ein hauptamtlicher Ordinarius der Universität Halle eine Vorlesung zur Gesetzgebungslehre, die sowohl als

Grundlagenveranstaltung als auch als Schlüsselqualifikation belegt werden kann. Die wenigen Veranstaltungen in dieser Kategorie erscheinen mit Blick auf § 5a Absatz 2 Satz 3 DRiG plausibel, denn danach sind es die Kernbereiche der dort gelisteten Fächer. Verfahrensrechtliche Fragen der Gesetzgebung und die Gesetzgebungskompetenzen sind zwar Gegenstand der Staatsrechtsvorlesung, als Teil des öffentlichen Rechts, aber die hier verwendete Definition der Gesetzgebungslehre geht über diesen Bereich hinaus. Mit Blick auf die Vertragsgestaltung decken die Kernbereiche des Zivilrechts zwar auch das Vertragsrecht ab, die Veranstaltungen konzentrieren sich jedoch auf die Schilderung der Rechtslage und greifen die Gestaltung weit überwiegend nicht auf.

## b. Kategorie Schwerpunktbereich

### i. Unterkategorie Gesetzgebungslehre

Abbildung 2: Veranstaltung zur Gesetzgebung im Schwerpunktbereich



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Semesterwochenstunden ist es auffällig, dass im Wintersemester 20/21 am wenigsten Veranstaltungen angeboten wurden. Im Sommersemester 2022 wurden, im Vergleich zum Vorjahr, deutlich weniger Se-

mesterwochenstunden und nur noch vier Veranstaltungen angeboten. Das im Wintersemester weniger Veranstaltungen stattfinden als im Sommer, mag sich aus dem Rhythmus der Schwerpunktcurricula ergeben.

Insgesamt ist für die untersuchten vier Semester zu konstatieren, dass in den Schwerpunktbereichen der Staatsexamensstudiengänge zehn verschiedene Veranstaltungen von 17 Personen angeboten werden. Dabei sind knapp die Hälfte dieser Personen (8) männliche hauptamtliche Hochschullehrende. Das Lehrangebot ergänzen zwei weibliche promovierte Lehrbeauftragte, die hauptberuflich in der Anwaltschaft und bei Gericht arbeiten. Unmittelbare berufliche Gesetzgebungspraxis dürfte der Honorarprofessor aus dem Bundesministerium des Inneren besitzen. Der Tätigkeitsort der Honorarprofessorin und Ministerialrätin außer Dienst konnte nicht ermittelt werden. Aufgrund der Dienstbezeichnung ist zu vermuten, dass er in der Ministerialverwaltung liegen könnte.

Vorlesungen und Seminare zeigen sich als die vorherrschende Veranstaltungsart. Daraus kann geschlossen werden, dass mehr die theoretischen Grundlagen, als die praktischen Übungsbeispiele im Fokus der Ausbildung liegen. Eine Kombination aus notwendiger Theorie und erlebendem Lernen scheint indes die als Vertiefungsveranstaltung durchgeführte „Gesetzgebungswerkstatt“ an der Ludwig-Maximilian-Universität in München zu vermitteln. Dieses praktische Format beschreiben Rast und Wilhelm (2019).

An der Humboldt-Universität zu Berlin wird der einzige Schwerpunktbereich angeboten, der sich vertieft der Gesetzgebung widmet. Der Titel des Bereichs lautet „Rechtsetzung und Rechtspolitik“. Verpflichtend ist der Besuch von zwei Vorlesungen unmittelbar zur Gesetzgebungslehre. Ein Honorarprofessor spricht zum Thema „Gesetzgebungslehre, Gesetzgebungstechnik, Gesetzesfolgenabschätzung“ und ein hauptamtlicher Hochschullehrer liest die Vorlesung „Rechtsetzungsrecht“. Im wahlobligatorischen Teil, der im Sommersemester angeboten wird, fand in beiden untersuchten Semestern eine weitere Vorlesung mit dem Titel „Gesetzgebung in der Praxis – Integrität und Compliance in öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen“ von einer Lehrbeauftragten statt. Im Sommersemester 2021 bot darüber hinaus eine Honorarprofessorin ein Kolloquium mit dem Titel „Höchste Gerichte als Impulsgeber für die deutsche Gesetzgebung“ an. Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum vier verschiedene Veranstaltungen von einer Lehrbeauftragten, zwei Honorarprofessoren und einem hauptamtlichen Hochschullehrer angeboten. Angemerkt sei, dass die beiden Veranstaltungen im Wahlpflichtbereich die Hälfte der zu belegen-

den Veranstaltungen ausmachen. Im wahlobligatorischen Teil werden weit mehr Veranstaltungen angeboten, so dass die Themen spezieller und ausdifferenzierter bearbeitet werden können. Hier tritt die Gesetzgebungslehre im eigentlichen Sinne in den Hintergrund.

An sechs weiteren Universitäten werden jeweils eine Veranstaltung zur Gesetzgebungslehre innerhalb von Schwerpunkten angeboten. Thematisch lassen sie sich dahin systematisieren, dass sie in Schwerpunkten der Grundlagen des Rechts (Universität Augsburg), des öffentlichen Rechts (Friedrich-Schiller-Universität Jena und Ludwig-Maximilians-Universität München) oder für Studierende beider Fächergruppen, geöffnet sind (so an der Justus-Liebig-Universität Gießen und der Georg-August-Universität Göttingen). Für das „Lektüreseminar zur Gesetzgebung“, im Wintersemester 2021/2022 als Seminar an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angeboten, kann aufgrund der vorliegenden Studienordnungen und Vorlesungsverzeichnisse keine klare Zuordnung getroffen werden. Eine Vorlesung mit dem Titel „Gesetzgebungslehre“ wird von einem hauptamtlichen Hochschullehrer an der Universität Augsburg jeweils im Sommersemester abgehalten. Eine Veranstaltung unklaren Typs mit dem Titel „Rechtsetzungslehre“ bietet ein hauptamtlich lehrender Hochschullehrer gemeinsam mit einer Lehrbeauftragten jeweils im Sommersemester an der Justus-Liebig-Universität Gießen an. Mit dem Titel „Gesetzgebung, Formelle und materielle Normsetzung im Staat und in der EU“ bot im Sommersemester 2021 ein hauptamtlich lehrender Hochschullehrer ein Seminar an der Georg-August-Universität Göttingen an. In München bot ein Professor im Sommersemester 2022 eine Vertiefungsveranstaltung mit dem Titel „Gesetzgebungswerkstatt“ an. Nach weiteren Recherchen auf seiner Internetseite zeigte sich, dass es sich hierbei um ein Planspiel handelt. Letztlich hielt ein hauptamtlich lehrender Hochschullehrer ein Seminar mit dem Titel „Gesetz und Verordnung“ im Sommersemester 2021 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

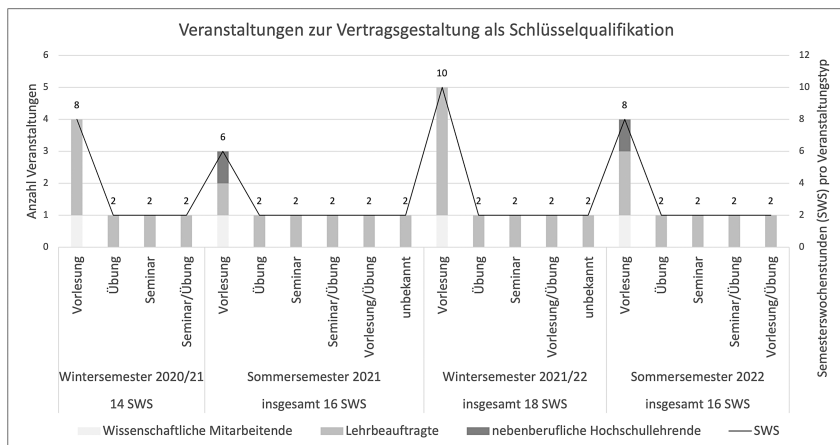
## **ii. Unterkategorie Vertragsgestaltung**

An 27 Universitäten werden Schwerpunktbereiche mit Veranstaltungen zur Vertragsrechtsgestaltung angeboten, wobei fünf Universitäten spezielle Schwerpunktbereiche zur Rechtsgestaltung abhalten. Die Universität Leipzig bietet einen Schwerpunkt mit dem Namen „Rechtsgestaltung, Rechtsberatung, Rechtsdurchsetzung“ an. Weitere Schwerpunktbereiche bieten die

Leibniz Universität in Hannover mit dem Titel „Anwaltliche Rechtsberatung und Anwaltsrecht“, außerdem die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn unter der Überschrift „Zivilrechtspflege, Anwaltsberuf und Notariat“ und die Humboldt-Universität mit der Bezeichnung „Vertragsrecht: Theorie, Praxis und grenzüberschreitende Dimensionen“ und letztlich die Westfälische Wilhelms-Universität Münster mit der Beschreibung „Rechtsgestaltung und Streitbeilegung“.

Im Betrachtungszeitraum wurden insgesamt 68 verschiedene Veranstaltungen von 88 Personen angeboten. Eine Veranstaltung wurde in englischer Sprache angeboten und kann wahlweise auch als Schlüsselqualifikation belegt werden. Neun Veranstaltungstitel sind allgemein gehalten und adressieren allein die Vertragsgestaltung. Dagegen greift die Mehrheit einen speziellen Bezug auf. Davon betreffen 11 Veranstaltungen das Erb- und Familienrecht und sechs das Arbeitsrecht. Ebenso viele befassen sich mit dem Gesellschaftsrecht im weitesten Sinne. Weitere Veranstaltungen widmen sich allgemein dem Zivilrecht. Hervorzuheben ist, dass sich jeweils eine Lehrveranstaltung dem Agrarrecht, Steuerrecht und dem öffentlichen Recht widmet. Letztere bespricht zwar ausweislich des Vorlesungsverzeichnisses auch die Gestaltung von Satzungen, der Schwerpunkt allerdings lag beim öffentlich-rechtlichen Vertrag und anderen vertraglichen Beziehungen der Verwaltung.

Abbildung 3: Veranstaltungen zur Vertragsgestaltung als Schlüsselqualifikation



Quelle: Eigene Darstellung.



Die Abbildung zeigt, dass die Vorlesung auch hier die dominierende Veranstaltungsform ist. Praktisch orientiertere Übungen oder Workshops werden nur vereinzelt angeboten. Die pro Semester angebotene Semesterwochenstundenanzahl zur Vertragsgestaltung ist maßgeblich höher als zur Gesetzgebung. Gleichzeitig gibt es auch hier Schwankungen zwischen Sommer- und Wintersemester, was sich mit dem Zuschnitt der Schwerpunktbereiche erklären dürfte. Trotzdem ist auffällig, dass auch in diesem Rechtsgebiet im Sommersemester 2022 die geringste Semesterwochenstundenanzahl angeboten wird.

Es konnten 10 hauptamtliche Hochschullehrende, die diese Lehrveranstaltungen anbieten, ausgemacht werden. Dabei sind zwei von ihnen als „begleitend“ neben Lehrbeauftragten im Vorlesungsverzeichnis vermerkt. Von den 10 Personen sind zwei Personen weiblich und machen somit 20 % der Gesamtheit aus. Eine Frau ist eine begleitende Hochschullehrerin und eine andere bot mit ihrer akademischen Rätin auf Zeit zusammen eine Veranstaltung an. Unter den Männern war ein Privatdozent als Lehrstuhlvertretung an der Universität tätig und einer hat eine Stiftungsprofessur verbunden mit einer außerplanmäßigen Professur inne.

86 % der Lehrkräfte in den Veranstaltungen zur Vertragsgestaltung im Schwerpunktbereich gehören der Statusgruppe der nicht hauptamtlich Lehrenden an. Dabei sind es 36 Lehrbeauftragte und 24 nebenberufliche Hochschullehrende. Zur letzten Gruppe zählen ein entpflichteter Professor und ein außerplanmäßiger Professor. Die übrigen sind Honorarprofessuren, die weit überwiegend in der Rechtsberatung tätig sind, wobei zwei beim Bundesgerichtshof in der Rechtsprechung tätig sind.

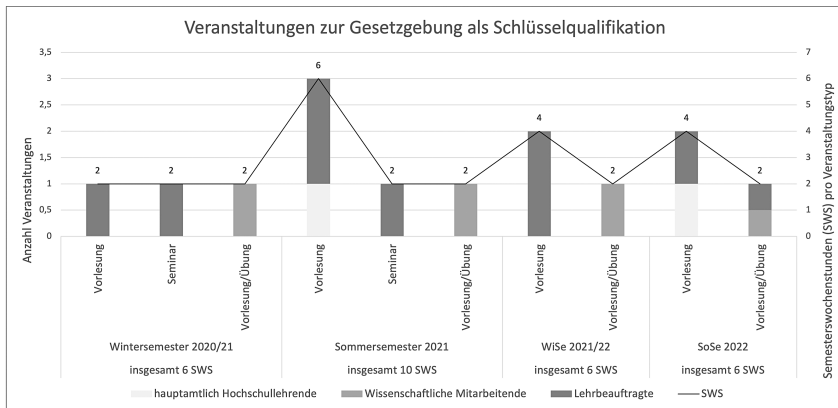
### c. Kategorie Schlüsselqualifikationen

Im Verhältnis zu Veranstaltungen im Schwerpunktbereich werden deutlich weniger Lehrangebote zur Gesetzgebung und Vertragsgestaltung im Bereich der Schlüsselqualifikationen geschaffen. Dieser Befund überrascht, da sich beide Themenfelder sehr gut eignen, um in Simulationen die vom Deutschen Richtergesetz geforderten Kompetenzen des Verhandlungsmanagements, der Gesprächsführung, Rhetorik und Kommunikationsfähigkeit zu schulen.

## i. Unterkategorie Gesetzgebungslehre

In der Unterkategorie Gesetzgebungslehre konnten im Untersuchungszeitraum nur sechs Veranstaltungen an fünf Institution von sechs Lehrenden ausgemacht werden. Auch hier lässt sich der bereits in den Schwerpunktbe-  
reichen beobachtete Trend, weniger Veranstaltungen und geringerer Semes-  
terwochenstundenanzahl anzubieten, fortschreiben.

Abbildung 4: Veranstaltungen zur Gesetzgebung als Schlüsselqualifikation



Quelle: Eigene Darstellung.

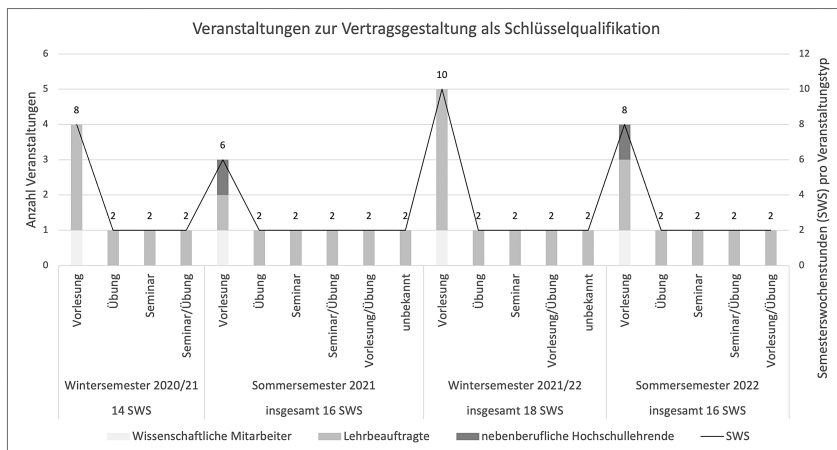
An der Humboldt-Universität zu Berlin bot ein Rechtsanwalt ein Seminar mit dem Titel „Beratung von Mandanten in Gesetzgebungsverfahren – Public Policy aus anwaltlicher Sicht“ an. An der Universität Hamburg bietet ein an die Hochschule berufener Professor als Lehrbeauftragter die Vorlesung mit dem Titel „Gesetzesgestaltung, Rulemaking und Compliance-Management als juristische Schlüsselqualifikation“ an. Die europäische Perspektive wird an der Universität Köln von einer Lehrbeauftragten, die im Europäischen Parlament arbeitet, unter der Überschrift „EU-Rechtssetzungsverfahren: Vertragsbestimmungen und konkrete Ausgestaltung in der Praxis“ in den Blick genommen. Dabei wurde die Veranstaltung offensichtlich umbenannt, da diese Person im Wintersemester 2020/2021 noch eine Veranstaltung mit dem Titel „Europarecht: vom Kommissionsvorschlag bis zum EU-Gesetzgebungsakt. EU-Rechtssetzungsverfahren anhand konkreter Fallbeispiele“ anbot. Als Vorlesung/Übung beschrieben wird an der Universität Marburg die Veranstaltung „Planspiel Gesetzesnovellierung“, die

im Teamteaching angeboten wird. Eine der beiden Personen ist weiterhin wissenschaftlicher Mitarbeiter an dieser Universität und sein ehemaliger Lehrstuhlkollege hat die Veranstaltung mit ihm gemeinsam auch im Sommersemester 2022 erneut als Lehrbeauftragter angeboten. Dies ist auch die einzige Veranstaltung im Sommersemester 2022, die in diesem Themenfeld angeboten wurde. Als Veranstaltung im Schlüsselkompetenzbereich kann wahlweise die Veranstaltung zur Gesetzgebungslehre an der Universität Halle, die bereits im Pflichtfachbereich vorgestellt wurde, belegt werden.

## ii. Unterkategorie Vertragsgestaltung

In der Unterkategorie Vertragsgestaltung werden im Schlüsselbereich mehr Veranstaltungen als zur Gesetzgebung angeboten. In dieser Kategorie setzt sich der bisher beschriebene Trend, dass im Sommersemester 2022 im Vergleich zu den vorherigen Semestern besonders wenige Veranstaltungen angeboten werden, nicht fort.

Abbildung 5: Veranstaltungen zur Vertragsgestaltung als Schlüsselqualifikation



Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl in den Schlüsselqualifikationskursen gerade die praktische Anwendung von Fähigkeiten geübt werden soll, ist die Vorlesung auch hier die am häufigste gewählte Veranstaltungstyp, wobei auch anwendungsorientier-

tere Formate, wie die Übung oder kombinierte Vorlesungen und Übungen angeboten werden. Die insgesamt 13 verschiedenen Veranstaltungen sind in zwei Fällen Lehrangebote, die auch im Schwerpunktbereich angeboten werden. Drei Veranstaltungen tragen den puristischen Titel „Vertragsgestaltung“, während zwei ausdrücklich das Baurecht adressieren. Eine Veranstaltung bezieht sich auf die „Medienbranche“. Andere stellen auf die anwaltliche bzw. notarielle Gestaltungspraxis ab. Die Lehrkräfte sind weit überwiegend Lehrbeauftragte neben einer akademischen Oberrätin als wissenschaftliche Mitarbeiterin und einem Notar als Honorarprofessor. Bei den Lehrbeauftragten konnte bei einer Person die aktuelle hauptberufliche Betätigung nicht ermittelt werden, alle anderen aber sind in der Rechtsberatung tätig.

#### d. Kategorie Hochschule der angewandten Wissenschaften

An den Hochschulen der angewandten Wissenschaften konnten 35 rechtswissenschaftliche Studiengänge an 34 Standorten ausgemacht werden. In Berlin bieten sowohl die Hochschule für Wirtschaft und Recht als auch die Hochschule für Technik und Wirtschaft solche Studiengänge an. Die Hälfte, respektive 17 Studiengänge, sind Masterstudiengänge, die übrigen sind Bachelorstudiengänge. In drei Master- und fünf Bachelorstudiengängen konnte keine einschlägige Veranstaltung gefunden werden. Danach kann man konstatieren, dass die Vertragsgestaltung von den meisten Hochschulen der angewandten Wissenschaft als praxisorientierter Studieninhalt angesehen wird.

In der Unterkategorie „Gesetzgebung“ konnte eine Veranstaltung gefunden werden. Allerdings wird eine Veranstaltung mit dem Titel „Notwendigkeit abstrakt-genereller Verwaltungsentscheidungen“ als Mischung aus Gesetzgebungslehre und Vertragsgestaltung angeboten. Die Modulbeschreibung in dem Masterstudiengang „Recht der öffentlichen Verwaltung“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, ist sehr kurz gehalten, erwähnt aber eben auch Kenntnisse der Vertragsgestaltung, so dass die Einordnung in diese Kategorie vorgenommen wurde. Die Veranstaltung wurde jeweils im Sommersemester von einer Hochschulprofessorin – der Verfasserin des Beitrages, angeboten. Die übrigen 47 Veranstaltungen zählen zu der Rubrik der Vertragsgestaltung. Bemerkenswert ist das Studienangebot an der Frankfurt University of Applied Sciences. Hier wird ein eigenständiger Masterstudiengang zum Thema Vertragsgestaltung mit dem

Titel „Verhandeln und Gestalten von Verträgen“ angeboten, der acht Veranstaltungen zu diesem Thema enthält. Ebenso bietet die Fachhochschule Bielefeld einen Masterstudiengang mit der Bezeichnung „Wirtschaftsrecht Vertragsgestaltung“ an, in dem sechs Veranstaltungen zur Vertragsgestaltung angeboten werden. Diese beiden Spezialstudiengänge bieten jeweils zwei englischsprachige Lehrveranstaltungen zum Abfassen internationaler Verträge. Die fünfte und sechste englischsprachige Veranstaltung bietet die Hochschule Konstanz an. Die Veranstaltung „Contract Management/Negotiation“ wird im Bachelor Wirtschaftsrecht und die Veranstaltung „Contract Drafting/Contract Negotiation“ im Master „Legal Management“ angeboten. Die siebte englischsprachige Veranstaltung findet im Master „Wirtschaft und Recht“ der Hochschule Wildau statt. Die Veranstaltungen sind im Übrigen über ein weites Themenfeld gestreut. Teilweise werden sie auch hier allgemein mit Vertragsgestaltung betitelt. Fünf Veranstaltungen widmen sich explizit dem Arbeitsrecht, jeweils drei dem IT-Recht und dem Recht des geistigen Eigentums und zwei dem Gesellschaftsrecht.

### *1.7 Weiterer Forschungsbedarf*

Die vorgenommene Inhaltsanalyse zeichnet erstmals ein strukturiertes Bild des Lehrangebotes in rechtswissenschaftlichen Studiengängen zum Thema Gesetzgebungslehre und Vertragsgestaltung. Die Erhebung erscheint als geeignete Grundlage, um an ihr Diskussionen zur Fortentwicklung des Lehrangebots zu führen. Erörtert werden sollte das Verhältnis der Anzahl an Lehrveranstaltungen im Verhältnis zu beruflichen Positionen, die sich mit Vertragsgestaltung oder Gesetzgebung befassen. Dabei sollte allerdings nicht vernachlässigt werden, welche Kosten Gesetzgebung im Verhältnis zur Vertragsgestaltung verursacht. Weiterhin erscheint die Themenvielfalt im Lehrangebot diskutabel, da insbesondere die Europäische Union kaum behandelt wird, sie aber maßgeblich die nationale Rechtsetzung prägt. Darüber hinaus ist zwischen dem Lehrangebot haupt- und nebenamtlich lehrender Personen abzuwägen. Einer kritischen Zuwendung bedarf wohl auch die Frage, ob das vorherrschende Format der Vorlesung methodisch geeignet ist, gerade auch praktische Fertigkeiten der Rechtsetzung zu vermitteln.

## 1.8 Literatur

- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Beltz.
- Pestalozza, C. (1981). Gesetzgebung im Rechtsstaat. *Neue juristische Wochenschrift*, Bd. 39, S. 2081–2087.
- Rast, F. & Wilhelm, C. (2019). Mehr Gesetzgebung in die Lehre! Die LMU-Gesetzgebungswerkstatt. *ZG: Zeitschrift für Gesetzgebung*, 34 (2), S. 182–189.

## 2. Ist eine Übersetzung steuerrechtlicher Normen in (binären) Code möglich? – Potenziale und Herausforderungen neu formulierter Rechts- und Verwaltungssprache

*Christoph Schmidt<sup>1</sup>*

### 2.1 Einführung

#### 2.1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Für die Gesellschaft und die Unternehmen bieten sich durch die Digitalisierung immense Chancen. Ebenso kann der Staat im Allgemeinen und die Finanzverwaltung im Besonderen den digitalen Wandel nutzen, um vor allem unter Rückgriff auf die neuen Möglichkeiten den Steuervollzug zu effektivieren. Dabei setzt die Digitalisierung der Rechtsanwendung digitalisierbares Recht voraus. Mithin ist zugunsten eines zunehmend automatisierten Steuervollzugs an erster Stelle bereits im Gesetzgebungsprozess die digitale Umsetzung des Gesetzestextes zu berücksichtigen.

Darüber hinaus geht mit der elektronischen Datenverarbeitung die steti-ge Herausforderung an die Gesetzgebenden einher, eine Sprache zu finden, die sowohl der juristischen als auch der technischen Ebene gerecht wird. Allerdings verhindert vor allem die semantische Komplexität<sup>2</sup> der juristischen Fachsprache eine computerverständliche Modellierung. Im Rahmen wertender Betrachtungen sind weiche menschengebundene Faktoren von hervorgehobener Bedeutung, die sich, zumindest gegenwärtig, als kaum automatisierbar darstellen.

Zudem konterkariert die zunehmende Komplexität des materiellen Steuerrechts die in Rede stehenden Digitalisierungs- und Automationsbestre-

- 
- 1 Prof. Dr. Christoph Schmidt ist Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg. An dieser gründete er das Institut für digitale Transformation im Steuerrecht (IdTStR) und leitet dieses seit März des Jahres 2023. Zudem lehrt er gegenwärtig auf dem Gebiet des allgemeinen Abgabenrechts.
  - 2 Grundsätzlich ist für die vorliegende Untersuchung der Begriff der Kompliziertheit zutreffend. Dazu näher <https://georgiocham.Com/apl-016-Mit-Komplexitaet-Umgehen> -Kompliziert-Oder-Komplex. Da allerdings selbst im einschlägigen Schrifttum insoweit keine trennscharfe Unterscheidung erfolgt, wird zugunsten einer nachvollziehbaren Darstellung auf die Verwendung des Begriffs der Kompliziertheit verzichtet.

bungen. Zwar können die Unternehmen und die Finanzverwaltung durch Prozessoptimierung sowie mittels Einsatz von elektronischen Risikomanagementsystemen den zusätzlichen Aufwand zumindest teilweise kompensieren. Gleichwohl sind aufgrund einer Vielzahl von Änderungen, Ergänzungen und Ausnahmen sowie der Häufigkeit der Änderungen und der Kurzlebigkeit zahlreicher Bestimmungen die den Steuergesetzen zugrunde liegenden Rechtsprinzipien kaum mehr erkennbar. Ein unverständliches und unsystematisches Steuerrecht erschwert dessen softwareseitige Umsetzung und ist daher für einen digitalen Steuervollzug wenig geeignet.

Es gilt die sich aus dem EDV-Einsatz ergebenden Chancen zugunsten einer gesteigerten Erreichbarkeit und Akzeptanz von Recht bei den Stakeholdern bestmöglich zu nutzen und zugleich die damit einhergehenden Risiken auszumachen und zu beherrschen. Vor diesem Hintergrund soll daher mit dieser Untersuchung aufgezeigt werden, welche Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen bestehen. Ziel ist es daher, über die verschiedenen Zielsetzungen des Gesetzgebers zu informieren, die eine Abbildung von Steuernormen in (Binär-)Code ermöglichen oder darüberhinausgehend eine solche sogar erleichtern. Dabei soll auch auf die bedeutsamsten Herausforderungen der gebotenen interdisziplinären Betrachtungsweise eingegangen und daraus resultierender Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Davon ausgehend hat die Untersuchung weiterhin zum Ziel anhand eines selbst entwickelten Modells die größte Herausforderung einer erfolgreichen Kommunikation zwischen Gesetzgebung und Rechtsanwendung aufzuzeigen und die hervorgehobene Bedeutung ihrer Bewältigung zu akzentuieren.

## 2.1.2 Gang der Untersuchung und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Der Aufbau und die Struktur der Untersuchung sind weniger starr an den jeweiligen Gesetzessystematiken, sondern vielmehr zielorientiert an den zu untersuchenden Fragestellungen ausgerichtet. Der Beitrag umfasst sieben Kapitel. Das erste Kapitel (2.1.) beinhaltet eine grundsätzliche Einführung in den Themenkomplex. Anschließend werden die für diese Untersuchung essenziellen Termini definiert (2.2.). Da das Potenzial zur Abbildung von Steuernormen in (Binär-)Code davon abhängig ist, welche Zielsetzungen der Gesetzgeber verfolgt, werden diese nach einer Darstellung der zentra-



len Anforderung an den Gesetzgeber im Kapitel 2.3. erörtert. Sodann sind einige der bedeutsamsten Herausforderungen einer automationsgerechten und automationsfreundlichen (Steuer-)Gesetzgebung aus der Sicht der Informatik thematisiert sowie bedeutungsvolle Probleme des Steuervollzugs dargestellt (2.4.). Das fünfte Kapitel (2.5) ist dem allgemeinen Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver gewidmet, dass das Ziel verfolgt, Störeinflüsse der Kommunikation zu vermindern und so zu deren Optimierung beizutragen. Diese Ausführungen bilden die Basis für die Beantwortung der in dem folgenden Kapitel 2.6. zu erörternden Fragestellungen, die den inhaltlichen Schwerpunkt der Untersuchung darstellen.

Die Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen werden im sechsten Kapitel anhand eines selbst entwickelten Modells erarbeitet und dargestellt, das auf dem im vorangegangenen Kapitel erörterten Kommunikationskonzept basiert. Nach einem kurzen Überblick sind die einzelnen Komponenten des entwickelten Kommunikationsmodells der Gesetzgebung und Rechtsanwendung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen eingehend erörtert. Abschließend wird die größte Herausforderung einer erfolgreichen Kommunikation aufgezeigt und die hervorgehobene Bedeutung ihrer Bewältigung akzentuiert. Im abschließenden Kapitel 2.7 werden zunächst die wesentlichen Inhalte und Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zusammengefasst. Zum Zwecke eines schnellen Zugangs erfolgt dies thesenartig. Ein Ausblick zu potenziellen weiterführenden Analysen, die an die hier gewonnenen Erkenntnisse und aktuelle Entwicklungen anknüpft, bildet den Abschluss dieses Kapitels und zugleich des Beitrags.

Aufgrund des umfassenden Themenkomplexes und um in der konkreten Bearbeitung genügend präzise werden zu können, erfolgt weiterhin eine Schwerpunktsetzung dergestalt, dass auf Erläuterungen zu einem etwaigen Einsatz von Künstlicher Intelligenz nahezu vollständig verzichtet wird.<sup>3</sup> Zudem wird ausschließlich die Bundesgesetzgebung untersucht.

## 2.2 Terminologische Grundlagen

Aus dem hier gegebenen Untersuchungsinteresse resultieren die zentralen Begrifflichkeiten Algorithmen, Programmen und Programmierung, zwischen denen selbst in der einschlägigen Literatur oftmals nicht oder

---

3 Dazu ausführlich Schmidt (im Druck).

wenig trennscharf differenziert wird. Für das weitere Vorgehen bedürfen sie jedoch einer genaueren Definition, da deren Klärung und die damit einhergehenden Verständnisse von ganz entscheidender Bedeutung für die vorliegende Untersuchung sind.

Eine algorithmisch gesteuerte Vorgehensweise ist kein Phänomen der Digitalisierung, da Algorithmen allgemein als Schritt-für-Schritt-Anleitungen zur Lösung eines (mathematischen) Problems definiert sind (Martini, 2017). Mithin handelt es sich um ein deterministisch strukturiertes und endliches Verfahren (Pieper, 2018), das Inputs verarbeitet und Outputs erzeugt.<sup>4</sup> Gleichwohl sind im Kontext der Untersuchung im weiteren Verlauf solche Algorithmen angesprochen, die in ein Verfahren der automatisierten Entscheidungsfindung und digitaler Informationstechnologien eingebunden sind. Sie grenzen sich von Programmen durch ihre Programmiersprachenunabhängigkeit ab (Rimscha, 2017).<sup>5</sup>

Zur Modellierung von Automationssystemen der Rechtsanwendung kann dem Grunde nach zwischen regelbasierten, fallbasierten und hybriden Modellen differenziert werden (Herold, 2020a). Eine ähnliche Einteilung unterscheidet in den eher traditionellen expliziten Programmierungsansatz und den einem KI-System immanenten impliziten datengetriebenen Programmierungsansatz (Bünau, 2018). In die gleiche Richtung zielt die Differenzierung zwischen deduktiv-logischen Expertensystemen und induktiv-datenbasierten Systemen (Krug, 2020). Die von der Finanzverwaltung eingesetzten Risikomanagementsysteme werden unterschieden in theoriegeleitete und selbstlernende Ansätze (Chaos Computer Club, 2016). Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird die Bezeichnung „regelbasiert“ verwendet.

Bei der regelbasierten Programmierung der Algorithmen erfolgt in der Regel eine Selektion von Entscheidungsmöglichkeiten. Diese kann sich auf die einzugebenden Daten (Input) und/oder auf den möglichen Entscheidungsinhalt (Output) beziehen (Groß, 2004). Die Programmierung erfordert eine integrative Zusammenarbeit zwischen IT-Expert:innen und Jurist:innen (vgl. Guckelberger, 2019). Die Beteiligten sollten daher anstreben, sich einander wechselseitig besser zu verstehen und enger zusammen-

---

4 Nach Bertelsmann Stiftung (2018) kann ein Algorithmus als Lösungsweg von Input zu Output beschrieben werden. Zur Begriffsdefinition im juristischen Kontext anschaulich Ernst (2017a).

5 Zur Abgrenzung zwischen Algorithmen und Programmen prägnant Guckelberger (2019).

zuarbeiten. Nur so kann es gelingen, präzise Algorithmen mit unscharfer Rechtssprache zusammenzuführen (Gesellschaft für Informatik e. V., 2018). Dieser Vorgang wird auch treffend als Übersetzung bezeichnet (z. B. Unger, 2019) und ist nicht lediglich als rein technisch anzusehen (Groß, 2004).<sup>6</sup> Daher ist bereits an dieser Stelle die hohe Relevanz der interdisziplinären Zusammenarbeit hervorzuheben.

In der juristischen Bewertung eines Algorithmus kann zwischen dessen Rechtmäßigkeit der Funktion und der rechtmäßigen Umsetzung dieser Funktion unterschieden werden (Ernst, 2017b). Gegenstand der grundsätzlichen Funktion ist es, im Vorhinein bestimmte Kriterien zu berücksichtigen und auf deren Basis für eine Vielzahl von Sachverhalten Entscheidungen zu treffen. Die Umsetzung betrifft etwa die auftragsgemäße (Software-)Programmierung (Ernst, 2017b).

Nach der hier vertretenen Ansicht dienen digitalisierbare Steuernormen dem Zweck der Effizienzsteigerung des Besteuerungsprozesses zwischen Staat und Steuerpflichtigen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies erfordert die Verwendung eindeutiger Begriffe, die eng am eigentlichen Normzweck orientiert sind, die an der Repräsentation der Lebenssachverhalte in digitalen Daten anknüpfen und mit digitaltechnischen Methoden verarbeitbar sind.

### 2.3 Zentrale Anforderung an den Gesetzgeber und etwaige Zielsetzungen

Im Hinblick auf den soeben erwähnten Zweck digitalisierbarer Steuernormen lautet *die* zu beantwortende Frage, inwieweit rechtliche Regeln als (Binär-)Code abgebildet werden können. Insbesondere geht mit der elektronischen Datenverarbeitung die zentrale und zugleich stetige Anforderung an die Gesetzgebenden einher, eine Sprache zu finden, die sowohl der juristischen als auch der technischen Ebene gerecht wird (Holzweber et al., 2011).

Hinsichtlich der Frage, ob als Maßstab für die Komplexität der Gesetze deren datentechnische Verarbeitbarkeit zugrunde zu legen ist, wird im Schrifttum seit geraumer Zeit eine kontroverse Diskussion geführt. Diese hat verschiedene Termini hervorgebracht. Im Zuge einer automationsgerechten Gesetzgebung ist zu berücksichtigen, dass die technischen und

---

6 In diese Richtung auch Seckelmann (2020), die die Zerlegung des juristischen Prozesses in einzelne Arbeitsschritte als nicht trivial bezeichnet.

rechtlichen Rahmenbedingungen in engem Zusammenhang stehen und daher eine wechselseitige Abstimmung erfordern (Fiedler, 1999).<sup>7</sup> Bei einer solchen Gesetzgebung kann<sup>8</sup> zwischen der Automationsgerechtigkeit im weitergehenden Sinne, die das gesamte Spektrum der Wechselwirkungen zwischen Recht und Datenverarbeitung umfasst, sowie der Automationsgünstigkeit (Automationsgerechtigkeit im engeren Sinne) mit Fokus auf der Zielsetzung der Vorschriftenanpassung an primäre Eigenschaften der Datenverarbeitung differenziert werden (Fiedler, 1976).

Daneben findet sich sowohl im älteren<sup>9</sup> als auch im aktuellen Schrifttum die Beschreibung der automationsfreundlichen Gesetze.<sup>10</sup> Diese soll verdeutlichen, dass der Gesetzgeber mit entsprechend gewählten Formulierungen einen etwaigen EDV-Einsatz für die gesetzessvollziehende Verwaltung wesentlich erleichtert und eine (Voll-)Automation ermöglicht, jedoch ohne eine zwingende Vollzugsanweisung (Herold, 2020b; auch Scheubel, 1973).<sup>11</sup> Insoweit gilt es, die Potenziale der Digitalisierung auf dem legistischen Weg zu nutzen, ohne dabei der Verwaltung die ihr anvertrauten Vollzugsentscheidungen zu entziehen (Herold, 2020b). Dabei ist das Potenzial zur (späteren) Abbildung von Steuernormen in (Binär-)Code davon abhängig, welche der soeben erörterten Zielsetzungen der Gesetzgeber verfolgt.

## 2.4 Informatische Herausforderungen der Gesetzgebung

### 2.4.1 Vorbemerkung

An dieser Stelle sollen in Anknüpfung an die vorstehenden gesetzgeberischen Zielsetzungen einige der bedeutsamsten Herausforderungen aus der Sicht der Informatik erörtert werden. Da im Zuge solcher Gesetzgebungs-

---

7 Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer automationsgerechten Gesetzgebung ausführlich Herold (2020b).

8 Zu den definitorischen Schwierigkeiten bereits Xingas (1972); Bühnemann (1976).

9 So konstatierte bereits Scheubel (1973) eine sich in den 1960er Jahren anbahnende Aufgeschlossenheit gegenüber der Notwendigkeit automationsfreundlicher Regelungen.

10 So beispielsweise Herold (2020b) (Fußnote 1), die die automations- und digitalisierungsfreundliche Gesetzgebung als Minus zur Automationsgerechtigkeit bezeichnet. Zudem verwenden Ruß et al. (2019) den Terminus eines digitalisierungsfreundlichen materiellen Steuerrechts, der allerdings nicht näher definiert wird.

11 In diese Richtung auch Kube (2019), der betont, dass die Automatisierung eine Vollzugsoption darstellt.

verfahren die digitale Umsetzung des (späteren) Gesetzestextes bereits mit in die Überlegungen einzubeziehen ist, sollen ebenso bedeutungsvolle Probleme des Steuervollzugs dargestellt werden.

#### 2.4.2 Juristische Fachsprache

Die größte Herausforderung aus der Informatikperspektive stellt die Vielzahl der Besonderheiten der juristischen Fachsprache dar. Das Verständnis rechtswissenschaftlicher Inhalte setzt semantisches Erfassen voraus. Mithin findet ein solches Denken meist nicht auf syntaktischer, sondern auf semantischer Ebene statt (Timmermann & Gelbrich, 2022). Im Rahmen wertender Betrachtungen sind weiche menschengebundene Faktoren,<sup>12</sup> beispielsweise die Kontexterschließung, die Begriffsinterpretation und das Verständnis impliziter Inhalte, von hervorgehobener Bedeutung. Zudem ist es nicht unüblich, dass identische Sinngehalte mit unterschiedlichen Wörtern und Umschreibungen, sowie unterschiedliche Sinngehalte mit identischen oder ähnlichen oder gleichen Wörtern beschrieben werden können (Dreyer & Schmees, 2019). Weiterhin enthält die juristische Fachsprache viele Unbestimmtheiten und Vagheiten (Kilian, 2017). Diese semantische Komplexität konterkariert daher häufig eine computerverständliche Modellierung (Grupp & Bues, 2019).

Es ist zu konstatieren, dass sich rechtswissenschaftliche Inhalte oftmals nicht ohne weiteres in eindeutige, objektivierte Werteschemata überführen lassen, die dann Basis einer Formalisierung werden können.<sup>13</sup> Allerdings ist eine solche für die digitale Umsetzung des Gesetzestextes zwingend notwendig (Scharf, 2014). Zwischen den Rechtsnormen und deren formaler Repräsentation muss eine Beziehung hergestellt werden, die idealerweise eineindeutig ist. Mithin wäre ein Isomorphismus zwischen den in natürlicher Sprache formulierten Normen des Rechtstexts und deren Berücksichtigung im Modell wünschenswert (Scharf, 2015), da so Mehrdeutigkeiten vermieden würden, die bei der Rückübersetzung in natürliche Sprache zu

---

12 So die treffende Bezeichnung von Hoffmann-Riem (2019). Für diese und andere Aspekte Hoffmann-Riem (2021); Buchholtz (2017) In diese Richtung auch Hill (2015), der hervorhebt, dass Werte, Ziele, Absichten, Wille, Motive, Interessen und die Entwicklungsgeschichte der Daten bisher ausschließlich bei menschlicher Entscheidungsfindung einfließen.

13 Ähnlich Grupp und Bues (2019). Ganz deutlich Kotsoglou (2014), nach dessen Ansicht natürliche Sprache nicht formalisierbar ist.

unpräzisen Ergebnissen führen (Buchholtz, 2017). Dabei besteht die Rolle einer Ontologie darin, ein konzeptionelles Vokabular bereitzustellen, um das Wissen darzustellen, das ein Computerprogramm verarbeiten kann (Ashley, 2017). Eine der größten Schwierigkeiten stellt die Bildung einer für die Rechtswissenschaften angemessenen Ontologie dar,<sup>14</sup> weil sich die normativen Strukturen nur scheinbar in eine Wissensstruktur überführen lassen, die einer Ontologie vergleichbar ist.<sup>15</sup> Daher ist es wenig verwunderlich, dass sich einschlägige internationale Projekte auf die Formalisierung von Standardbegriffen beschränken.<sup>16</sup>

Anhand der vorstehenden Aspekte wurde deutlich, dass die Besonderheiten der juristischen Fachsprache mit den Anforderungen einer streng formalisierten, computerlesbaren Sprache konfligieren. Eine adäquate Repräsentation ist allerdings für die fehlerfreie Interpretation der Rechtsnormen zwingend notwendig.<sup>17</sup> Daher kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt die primäre Aufgabe darin gesehen werden, die Substanz des Rechts strukturiert, z. B. in Form eines Entscheidungsbaumes, abzubilden (Hanke, 2020). Solche Baumdiagramme können im Rechtsetzungsprozess die Verbindung zwischen Recht und Code vereinfachen (Kar et al., 2019).

### 2.4.3 Dynamisches Recht

Weiterhin besteht das die Rechtswissenschaft kennzeichnende Problem der starken Zeitabhängigkeit von Rechtsnormen und Rechtsprechung (Scharf, 2015; Hoffmann-Riem, 2021; Guckelberger, 2019).<sup>18</sup> Dies führt bei regelbasierten Systemen zu hohem Wartungsaufwand und Schwierigkeiten bei der Regeladaptierung (Ebenhoch & Gantner, 2019). Dagegen können selbstlernende fallbasierte Systeme auf die Technik des maschinellen Lernens zu-

---

14 Zur Darstellung von Rechtsbegriffen in Ontologien und von konkreten Beispielen für rechtliche Ontologien ausführlich Ashley (2017)

15 Nach NEGZ (2022a) sei vor allem die Annotation des Gesetzestextes ein neuralgischer Punkt, da hierbei Übersetzungsfehler auftreten können.

16 So beispielsweise die Projekte und Standards der LegalXML-Initiative. Eine Übersicht ist abrufbar unter <https://legalxml.wpengine.com/specifications/>.

17 So die treffende Feststellung von Grupp und Bues (2019) im Hinblick auf Systeme Künstlicher Intelligenz.

18 Bereits Larenz und Canaris (1995) konstatierten, dass sich aufgrund mangelnder Erkennbarkeit aller Fallgestaltungen, in denen die Auslegung einer Bestimmung potenziell erneut zweifelhaft werden kann, sich stets die Notwendigkeit neuer Programmierungen ergeben kann.

rückgreifen und so Veränderungen automatisch berücksichtigen (Herold, 2020a). Gleichwohl besteht aufgrund der veränderten Umstände die Gefahr, dass die vorhandenen Datensätze unbrauchbar und/oder falsch werden und mithin für das Training nicht mehr zur Verfügung stehen (Ebenhoch & Gantner, 2019).

Die Algorithmen bedürfen daher einer regelmäßigen Pflege und müssen bei Auftreten der vorstehenden Änderungen aktualisiert sowie angepasst werden. Daraus resultiert vor der neuerlichen Nutzung ein eigenständiger Arbeitsschritt (vgl. Wagner, 2020). Darüber hinaus geht die Abbildung verschiedener Rechtslagen in computerunterstützten Modellen mit erheblichen Schwierigkeiten einher (Scharf, 2015).<sup>19</sup>

### 5.5 Sender-Empfänger-Modell nach Shannon und Weaver

Die Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen sollen anhand eines selbst entwickelten Modells erarbeitet und dargestellt werden. Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist das allgemeine Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver (1964), welches aus der Tradition der Informationstheorie entstand (Röhner & Schütz, 2020). Mit dem Modell wird das Ziel verfolgt, Störeinflüsse der Kommunikation zu vermindern und so zu deren Optimierung beizutragen. Dabei liegt der Fokus auf der technischen Übertragung und beinhaltet nicht die Bedeutung der Botschaft (Röhner & Schütz, 2020). Der grundlegende Aufbau der Kommunikation ist in der Abbildung 1 dargestellt und beinhaltet die folgenden Komponenten:

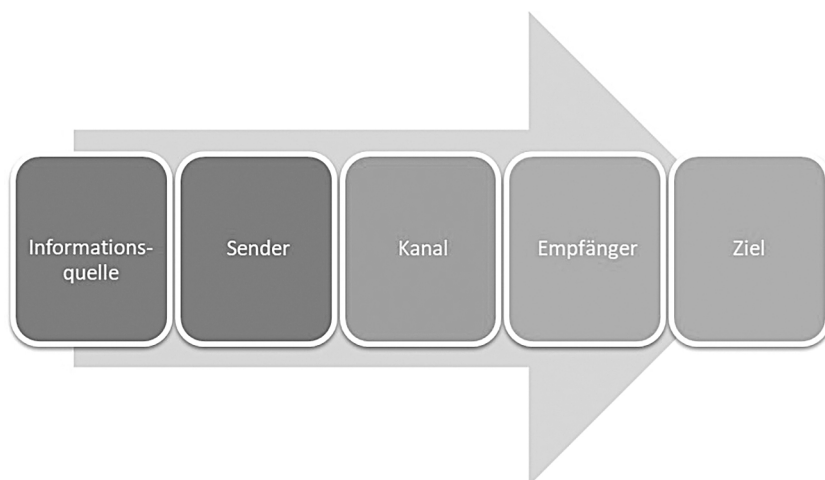
- eine Informationsquelle,
- eine zu übertragende Nachricht,
- einen *Sender*, der die Nachricht verarbeitet und in ein Signal umwandelt, um eine Übertragung zu ermöglichen,
- einen Kanal, der als Medium der Signalübertragung vom *Sender* zum *Empfänger* dient,
- möglicherweise auftretende Störungen,

---

19 Zwei mögliche Lösungsansätze für regelbasierte Systeme finden sich bei Sonntag (2011).

- einen *Empfänger*, der in der Regel die umgekehrte Operation des Senders durchführt, d. h. die Nachricht rekonstruiert sowie ein Ziel, für das die Nachricht bestimmt ist (Shannon & Weaver, 1964).

Abbildung 1: 1: Sender-Empfänger-Modell nach Shannon und Weaver



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Shannon und Weaver (1964).

Kommunikation wird in diesem Kontext als Austausch und Übertragung von Informationen zwischen Systemen verstanden (Röhner & Schütz, 2020). Dieser Prozess beginnt bei der *Informationsquelle*, die eine Nachricht auswählt. Der *Sender* verarbeitet diese und übermittelt das dabei entstehende Signal. Dieses wird sodann in einem *Kanal* übertragen und zunächst vom *Empfänger* aufgenommen. Nach der Rekonstruktion der Nachricht gelangt diese letztendlich an das Ziel (Röhner & Schütz, 2020). Die Kommunikation ist erfolgreich, wenn die gesendete Nachricht mit der empfangenen identisch ist. Voraussetzungen dafür sind insbesondere, dass die Verarbeitung und Rekonstruktion der Nachricht zu keinen inhaltlichen Abweichungen führt und die Übertragung selbst störungsfrei abläuft.<sup>20</sup> Als Erfolgskontrolle kann beispielsweise die Rückmeldung des Ziels an die Informationsquelle genutzt werden (Röhner & Schütz, 2020).

20 Da für das nachfolgend selbst entwickelte Modell mögliche Störungen der Signalübertragung nicht relevant sind, wird auf diese hier und im Folgenden nicht näher eingegangen.



Für eine ausbleibende oder unerwartete Reaktion des Ziels kann ein Fehler bei der Verarbeitung oder Rekonstruktion der Nachricht ursächlich sein. Um diese zu vermeiden, ist zunächst ein – zumindest teilweise – identisches Zeichen- und Bedeutungswissen, beispielsweise eine bestimmte Sprache, notwendig (Röhner & Schütz, 2020). Andernfalls führen Übersetzungsfehler bei unterschiedlicher Sprache oder Mehrdeutigkeiten zu inhaltlichen Abweichungen. So kann z. B. eine mehrdeutige Aussage von dem Ziel auf falsche Weise interpretiert werden und in der Folge nicht die erhoffte Reaktion bewirken (Röhner & Schütz, 2020).

Zudem ist der Kommunikationserfolg von der Motivation und den Fähigkeiten des Ziels abhängig (Traut-Maltausch & Frey, 2006). Erstere kann durch eine verständliche Darstellung der Nachricht gefördert werden. Allerdings kann selbst bei vorhandener Motivation die Verwendung zahlreicher Fremdwörter dazu führen, dass die Fähigkeiten für eine erfolgreiche Kommunikation nicht ausreichen (Traut-Maltausch & Frey, 2006). Daher sollte die Informationsquelle zu einer effektiven Kommunikation beitragen und vor allem durch die Verwendung von kurzen Sätzen sowie den Verzicht auf unbekannte Wörter die Verständlichkeit der Nachricht erhöhen (Traut-Maltausch & Frey, 2006).

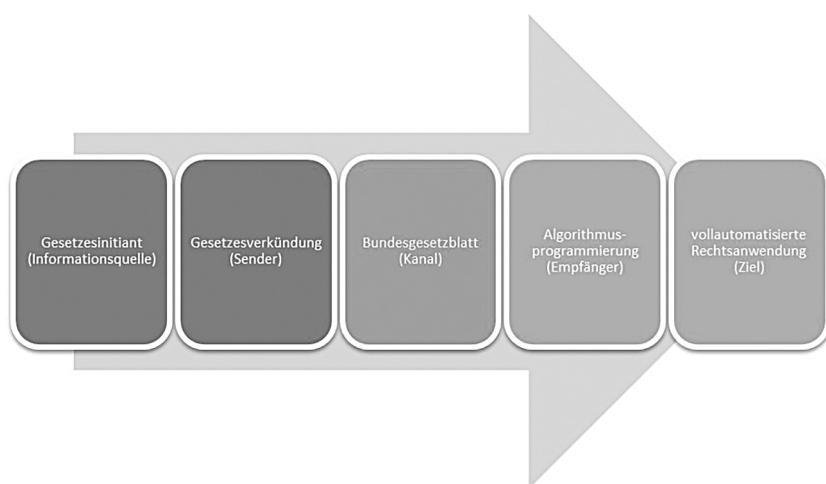
Anhand der vorstehenden Erläuterungen wurde deutlich, dass das Kommunikationskonzept von Shannon und Weaver – ungeachtet des rein technisch orientierten Ursprungs – zur Entwicklung eines spezifischen Modells geeignet ist, das die Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen repräsentiert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sowohl aus technischer als auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die Aufrechterhaltung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Nachricht für eine erfolgreiche Kommunikation von essenzieller Bedeutung ist und zugleich einen besonders neuralgischen Punkt darstellt. Bemerkenswert ist insbesondere, dass in dem allgemeinen Kommunikationsmodell ebenso Mehrdeutigkeiten auftreten und zu inhaltlichen Abweichungen der Nachricht führen können, die mit der Vielzahl der Besonderheiten der juristischen Fachsprache als die zentrale informatische Herausforderung der Gesetzgebung nahezu identisch sind.

## 2.6 Kommunikationsmodell der Gesetzgebung und Rechtsanwendung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen

### 2.6.1 Überblick

In der Abbildung 2 ist das für die vorliegende Untersuchung selbst entwickelte Kommunikationsmodell der Gesetzgebung und Rechtsanwendung dargestellt.

Abbildung 2: 2: Kommunikationsmodell der Gesetzgebung und Rechtsanwendung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Um den Besonderheiten der ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen adäquat Rechnung zu tragen, sind für die jeweiligen Komponenten spezifische Begriffe berücksichtigt, wobei die Bezeichnungen des Sender-Empfänger-Modells nach Shannon und Weaver zugunsten einer leichteren Nachvollziehbarkeit in Klammern eingefügt sind. Zudem weicht die grundsätzliche Aufgabe *des Empfängers* in dem hier entwickelten Modell ab. Auf diese Divergenz wird an der entsprechenden Stelle explizit hingewiesen.

Die beiden Vierecke auf der linken Seite repräsentieren den Teilbereich der Rechtsetzung, mithin das Gesetzgebungsverfahren und widmen sich primär rechtswissenschaftlichen Aspekten der Kommunikation, wohingegen mit den zwei Vierecken auf der rechten Seite der Teilbereich der Rechtsanwendung, mithin der Steuervollzug und somit informationstechnologische Aspekte im Fokus stehen.<sup>21</sup> Der Übertragungskanal in Gestalt der ab dem 01.01.2023 eingeführten elektronischen Form des Bundesgesetzblatts auf einer frei zugänglichen und barrierefreien Internetplattform ist durch das mittige Viereck dargestellt.<sup>22</sup> Die Richtung der Kommunikation, symbolisiert durch den Pfeil im Hintergrund, soll an dieser Stelle ausschließlich vom Gesetzesinitianten (Informationsquelle) zur voll-automatisierten Rechtsanwendung (Ziel) erfolgen. Daher werden Kontrollinstrumente, beispielsweise eine ex-post-Gesetzesevaluation oder eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, nicht weiter erörtert.<sup>23</sup> Gleichwohl ist deutlich hervorzuheben, dass solche Instrumente, ebenso wie Rückmeldungen aus der Steuervollzugspraxis,<sup>24</sup> zugunsten der Identifizierung etwaig notwendiger Gesetzesanpassungen von essenzieller Bedeutung sind und daher Gegenstand zukünftiger Forschung sein sollten. Nachfolgend sind die einzelnen Komponenten des Modells eingehend beschrieben.

## 2.6.2 Gesetzesinitiant (Informationsquelle)

Der Gesetzesinitiant als *Informationsquelle* initiiert mit der beim Bundestag einzubringenden Gesetzesvorlage den Kommunikationsprozess.<sup>25</sup> Da in der Staatspraxis die meisten Vorlagen von der Bundesregierung eingebracht

---

21 Da Rechtsanwendungen durch natürliche Personen verständlicherweise nicht vollautomatisiert erfolgen kann, sollen diese in der weiteren Untersuchung unberücksichtigt bleiben.

22 Mögliche Störungen der Signalübertragung erscheinen im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand wenig realistisch, sodass im Folgenden unterstellt wird, dass die Übertragung an sich störungsfrei abläuft.

23 Dass sich der Gesetzgeber durchaus ebenso an der Programmierbarkeit der Steuergesetze orientiert, zeigt sich an Rückkoppelungseffekten, die Reimer (2019) anschaulich am konkreten Beispiel der im Jahr 1999 erfolgten Novellierung der einkommensteuerlichen Verlustberücksichtigung darstellt. Zur Verzahnung mit der Vollzugsebene und der Kommunikation zwischen Verfahrensakteuren ausführlich NEGZ (2022b)

24 Zu Letzteren prägnant Endres und Mellinghoff (2022).

25 Gem. Art. 76 Abs. 1 GG werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

werden,<sup>26</sup> bestehen diese in der Regel aus dem Entwurf des Gesetzestextes (Gesetzesentwurf), der Begründung zum Gesetzesentwurf (Begründung) und einer vorangestellten Übersicht (Vorblatt) sowie etwaigen Stellungnahmen des Nationalen Normenkontrollrats und/oder der Bundesregierung (§ 42 Abs. 1 GGO).

Vor allem die zahlreichen Begründungserfordernisse (§ 43 Abs. 1 GGO) führen dazu, dass der Inhalt der erzeugten, *zu übertragenden Nachricht* sehr umfangreich und detailliert ist. Allerdings reduziert der Gesetzesinitiant im Zuge der Erstellung des Gesetzesentwurfs und der entsprechenden Steuernormen, die traditionell ganz überwiegend in natürlicher Sprache formuliert sind, die Nachricht auf die wesentlichen Inhalte, was mit der Gefahr eines etwaigen Informationsverlusts einhergeht. Zum wesentlichen Inhalt gehört insbesondere der Tatbestand i. S. d. § 38 AO. Dieser stellt die Gesamtheit der in den materiellen Steuernormen enthaltenen abstrakten Voraussetzungen dar, bei deren konkretem Vorliegen – der Tatbestandsverwirklichung – bestimmte Rechtsfolgen eintreten. Zum Tatbestand gehören unter anderem das Steuersubjekt, das Steuerobjekt einschließlich seiner Zuordnung, die Bemessungsgrundlage und der Steuersatz sowie Befreiungen und Erweiterungen. Dabei ist das Potenzial zur Abbildung von Steuernormen in (Binär-)Code im Rahmen der Rechtsanwendung abhängig von der auf Seiten der Rechtsetzung verfolgten Zielsetzung, mithin ob eine Automationsfreundlichkeit oder eine Automationsgerechtigkeit angestrebt wird.

### 2.6.3 Gesetzesverkündung (Sender)

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird das Gesetz letztlich dem Bundespräsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt.<sup>27</sup> Damit ist es ausgefertigt und wird sodann im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Verkündung ist der abschließende Teil des in Art. 76 bis 78, 82 GG geregelten Gesetzgebungsverfahrens und von essenzieller Bedeutung, da diese nach kontinentaleuropäischem Rechtsstaatsverständnis Formerfordernis aller Rechtsakte und damit zwingende Voraussetzung für deren Geltung ist (Dürig et al., GG Art. 82 Rz. 236). Der Verkündung kommt

---

26 <https://www.Bmi.Bund.De/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-Node.Html>.

27 Zu dem gesamten Verfahren ausführlich [https://www.Bmi.Bund.De/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/weg-Der-Gesetzgebung.Pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.Bmi.Bund.De/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/weg-Der-Gesetzgebung.Pdf?__blob=publicationFile&v=3).

daher die Rolle des *Senders* zu, da erst mit dem geltenden Gesetz die Nachricht in eine für die Signalübertragung entsprechende Form gebracht wurde.

#### 2.6.4 Bundesgesetzblatt (Kanal)

Einzig amtliche Ausgabe war noch bis zum Ablauf des letzten Kalenderjahrs die gedruckte Papierausgabe des Bundesgesetzblatts (Dürig et al., GG Art. 82 Rz. 248), sodass diese Form den alleinig zulässigen *Kanal* darstellte, der als Medium der Signalübertragung vom Sender zum Empfänger diente. Durch eine Grundgesetzänderung sollte nach der Vorstellung des Gesetzgebers eine sichere Grundlage für die Umstellung auf die ausschließlich elektronische Gesetzesverkündung geschaffen werden (BT-Drs. 20/3068). Zur Überführung des Bundesgesetzblatts von seiner traditionellen Papierform hin zu einer elektronischen Form wurde ein neuer Satz 4 in Art. 82 Abs. 1 GG eingefügt. Dieser beinhaltet einen ausdrücklichen Ausgestaltungsvorbehalt für den Bundesgesetzgeber (BT-Drs. 20/3068). Auf dieser Basis ist zum 01.01.2023 das Gesetz zur Modernisierung des Verkündungs- und Bekanntmachungswesens in Kraft getreten, wobei wiederum das Gesetz über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und über Bekanntmachungen als Art. 1 des vorgenannten Gesetzes beschlossen wurde.

Die vorstehenden Regelungen haben zur Folge, dass das elektronisch ausgegebene Bundesgesetzblatt seit dem 01.01.2023 die einzige verbindliche amtliche Fassung darstellt und die bisherige allein authentische gedruckte Version ersetzt.

In § 2 Abs. 1 Satz 1 VkBkmG ist ausdrücklich die Internetseite [www.recht.bund.de](http://www.recht.bund.de) als Verkündungsplattform erwähnt. Zudem ist bemerkenswert, dass nunmehr gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 VkBkmG die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen jeweils durch die Ausgabe einer Nummer des Bundesgesetzblatts erfolgt. In diesem System der Einzelverkündung ist in einer Nummer stets nur ein Gesetz, eine Verordnung oder eine Bekanntmachung enthalten, sodass entgegen der bisherigen Vorgehensweise kein redaktionell erstelltes Inhaltsverzeichnis über die einzelnen Veröffentlichungen existiert.<sup>28</sup>

---

28 [https://www.Recht.Bund.De/de/informationen/faq/faq\\_node.Html](https://www.Recht.Bund.De/de/informationen/faq/faq_node.Html).

## 2.6.5 Algorithmusprogrammierung (Empfänger)

Im Zuge der Übertragung zur Seite der Rechtsanwendung wird das Signal zunächst vom *Empfänger* aufgenommen. Im ursprünglichen Modell führt dieser in der Regel die umgekehrte Operation des *Senders* durch. Mithin erfolgt eine Rekonstruktion der Nachricht. Bezogen auf das hier vorliegende Modell würde dies mit einer Rückgängigmachung der Gesetzesverkündung im Bundesgesetzblatt einhergehen. Da in der Folge das wenig sinnvolle Ergebnis des Entfallens der Gesetzesgeltung resultierte, soll an dieser Stelle stattdessen die Umwandlung der überwiegend in natürlicher Sprache formulierten Rechtsnormen in (binären) Code erfolgen. Idealerweise können sämtliche Inhalte – zumindest aber die wesentlichen Aspekte – der ursprünglich erzeugten Nachricht verzerrungsfrei abgebildet werden.

Als Stakeholder, die eine solche Umwandlung durchführen, kommen sowohl die Finanzverwaltung als Teil der Exekutive (Unger, 2019; G. Kirchhof, 2018) als auch größere Unternehmen, die über eine leistungsstarke IT-Infrastruktur verfügen, in Betracht.<sup>29</sup> Während Ersterer die Gewährleistung der Gleichheit im Steuervollzug obliegt,<sup>30</sup> sind Letztere als Normadressaten unmittelbar vom geltenden Recht betroffen. Damit sich die Finanzbehörden auf die Bearbeitung der tatsächlich prüfungsbedürftigen Fälle fokussieren können und um die Quote der vollständig maschinell bearbeiteten Steuererklärungen deutlich zu steigern (BT-Drs. 18/7457), werden bereits seit geraumer Zeit elektronische Risikomanagementsysteme eingesetzt.<sup>31</sup> In vergleichbarer Weise nutzen Unternehmen Automationssysteme der Rechtsanwendung. Beiden regelbasierten, theoriegeleiteten Systemen liegen A-priori-Annahmen über Wirkzusammenhänge in einem Datensatz zugrunde (Chaos Computer Club, 2016). Die Lösungsschritte sind bekannt und werden in Programmcode übersetzt (Bünau, 2018). Dabei erfolgt die Übersetzung menschlichen Wissens in eine Wenn-Dann-Struktur, die in dieser feststehenden Ausgestaltung rechtliche Einordnungen vornimmt (Krug, 2020). Mithin wird das Problemlösungskonzept dieses regelbasier-

---

29 Da der Einsatz von Algorithmen zur abschließenden Entscheidungsfindung anstelle der natürlichen Person des Richters unzulässig ist, wird die rechtsprechende Gewalt nicht als Stakeholder berücksichtigt. Zum Algorithmeinsatz in der Justiz Nink (2021).

30 Zum Steuervollzugauftrag im Kontext des neu ausgerichteten Untersuchungsgrundsatzes ausführlich Schmidt (2021b).

31 Zu den rechtlichen Entwicklungen des risikoorientierten Steuervollzugs näher Schmidt (2021a).

ten Vorgehens deduktiv erstellt. Aufgrund der händischen Codeprogrammierung erfolgt die schrittweise Übersetzung des Gesetzestexts in Code. Unter der Annahme, dass dieser Text den Norminhalt enthält, berücksichtigt der Code den formalisierten, d. h. automatisierbaren Norminhalt (Herold, 2020a). Dabei werden die einzelnen Prüfungsschritte als Knoten und die Entscheidungsalternativen als Pfade definiert, sodass im zweidimensionalen Raum ein Entscheidungsbaum und im dreidimensionalen Raum ein Cluster entsteht. Die beiden Letzteren bilden die möglichen Wege ab und können interaktiv über eine Software durchlaufen werden (Grupp, 2018).

Aufgrund der Teilung in eine Bundes- und Landesfinanzverwaltung erscheint auf Bundesebene vor allem die Abteilung VI (Informationstechnik; IT-Beauftragte für die Bundesfinanzverwaltung (CIO BFV)) des Bundesministeriums der Finanzen als oberste Behörde (§ 1 Nr. 1 FVG<sup>32</sup>) mit den vorstehenden Aufgaben befasst zu sein.<sup>33</sup> Die hervorgehobene Relevanz des Ministeriums wird an zwei weiteren Anknüpfungspunkten deutlich. Zum einen obliegt dem Referat VI A 5 die Gesamtleitung des Vorhabens KONSENS, dessen Gegenstand sowie die Art und Weise des Zusammenwirkens von Bund und Ländern beim einheitlichen Einsatz von IT-Verfahren und Software sowie ihrer einheitlichen Entwicklung durch das gleichnamige Gesetz<sup>34</sup> detailliert geregelt ist. Zum anderen ist in § 88 Abs. 5 Satz 5 AO niedergelegt, dass auf dem Gebiet der von den Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern<sup>35</sup> die obersten Finanzbehörden der Länder die Einzelheiten der Risikomanagementsysteme zur Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzugs der Steuergesetze im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen festlegen. Zudem wirkt das Bundeszentralamt für Steuern als Bundesoberbehörde (§ 1 Nr. 2 FVG) gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 46 FVG bei der Festlegung der Einzelheiten der Risikomanagementsysteme mit.

In praxi ist es üblich, dass die Finanzverwaltung Software verwendet und bereitstellt (Reimer, 2019) und dabei auf das Know-how der Privatwirt-

---

32 Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, I202), das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist (FVG).

33 Weitere Details zum Aufbau der Abteilung können dem Organigramm entnommen werden, [https://www.Bundesfinanzministerium.De/Content/DE/Downloads/Ministerium/organigramm.Pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=38](https://www.Bundesfinanzministerium.De/Content/DE/Downloads/Ministerium/organigramm.Pdf?__blob=publicationFile&v=38).

34 Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (2017).

35 Dazu gehören die Einkommen- und die Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer, Siekmann (2021).

schaft zurückgreift (Unger, 2019). Da die Softwareentwicklung in der Folge zumeist durch privatwirtschaftliche Unternehmen erfolgt (Hoffmann-Riem, 2021), ist es insoweit durchaus gerechtfertigt und nachvollziehbar, wenn in der Literatur konstatiert wird, dass die Besteuerungspraxis von diesen Stakeholdern geprägt ist (P. Kirchhof, 2018). Die Unternehmen wiederum könnten angesichts des gegenwärtigen Wandels und der damit einhergehenden Digitalisierung der Steuerfunktion die Programmierung der Algorithmen beispielsweise als Kooperation der Steuerabteilung mit der Unternehmens-IT – ggf. unter Einsatz externer Dienstleister – realisieren.

#### 2.6.6 Vollautomatisierte Rechtsanwendung (Ziel)

Schlussendlich gelangt die in (binären) Code dargestellte Nachricht an ihr *Ziel*, wo wiederum durch die jeweils zuständigen Stellen und Abteilungen im Idealfall eine vollautomatisierte Rechtsanwendung erfolgt.

Auf Seiten der Finanzverwaltung regelt § 2 FVG mit vergleichbarer Systematik wie § 1 FVG den Aufbau der Landesfinanzverwaltung. Örtliche Behörden sind die Finanzämter (§ 2 Nr. 4 FVG). Die grundsätzlich wahrzunehmenden Aufgaben, d. h. die sachliche Zuständigkeit, sind in § 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 FVG geregelt. Die zentrale Aufgabe besteht in der Verwaltung der Steuern, wobei die im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern ebenso erfasst sind (Hübschmann et al., AO/FGO § 17 FVG Rz. 19). Dabei können Steuerfestsetzungen gem. § 155 Abs. 4 Satz 1 AO ausschließlich automationsgestützt vorgenommen werden, soweit kein Anlass dazu besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten (vgl. Schmidt, 2021b). Da die bereits erwähnten Risikomanagementsysteme als Fallauswahlssysteme die Qualität und Intensität der Steuerfallbearbeitung festlegen, kommt ihnen und damit einhergehend der Codeprogrammierung eine hervorgehobene Bedeutung im digitalen Steuervollzug zu.

Da eine zukünftig zentrale Aufgabe der Steuerabteilung darin besteht, Daten mit Hilfe von modernen Technologien zu verarbeiten und auszuwerten, sollte die vollautomatisierte Rechtsanwendung in privatwirtschaftlichen Unternehmen ebenfalls als Kooperation der Steuerabteilung mit der Unternehmens-IT und unter etwaigem Einsatz externer Dienstleister erfolgen.



## 2.6.7 Resümee

Anhand der vorstehenden Beschreibung des selbst entwickelten Kommunikationsmodells der Gesetzgebung und Rechtsanwendung wurde deutlich, dass sich als *die* größte Herausforderung einer erfolgreichen Kommunikation zwischen dem Gesetzesinitianten (Informationsquelle) und der vollautomatisierten Rechtsanwendung (Ziel) die Aufrechterhaltung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Nachricht darstellt. Kommt es dagegen zu inhaltlichen Abweichungen, ist die gesendete Nachricht nicht mit der empfangenen identisch. Einen besonders neuralgischen Punkt stellt in diesem Zusammenhang die Algorithmusprogrammierung dar, da die Umwandlung von Steuernormen in (binären) Code nicht immer möglich ist. So sind die etwaigen Übersetzungsfehler bei unterschiedlicher Sprache oder Mehrdeutigkeiten im ursprünglichen Sender-Empfänger-Modell nach Shannon und Weaver an dieser Stelle ebenso zu berücksichtigen. Mithin kann eine unerwartete Reaktion des Ziels in Gestalt einer vollautomatisierten Rechtsanwendung resultieren, deren Inhalt nicht mit dem des abstrakt entstandenen Anspruchs aus dem Steuerschuldverhältnis (§ 38 AO) übereinstimmt. Für den Fall einer Steuerfestsetzung durch die Finanzverwaltung würde folglich gegen die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Gesetz- und Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstoßen, die einfachgesetzlich in den §§ 85, 88 AO kodifiziert sind (vgl. Schmidt (2021a)). Daher ist zu konstatieren, dass die Bewältigung der eingangs erwähnten zentralen Herausforderung von hervorgehobener Bedeutung ist.

## 2.7 Untersuchungsergebnisse und Ausblick

### 2.7.1 Zusammenfassung in Thesen

1. These: Digitalisierbare Steuernormen dienen dem Zweck der Effizienzsteigerung des Besteuerungsprozesses zwischen Staat und Steuerpflichtigen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben.
2. These: Das Potenzial zur Abbildung von Steuernormen in Code ist davon abhängig, welche Zielsetzung der Gesetzgeber verfolgt.

3. These: In dem Prozess einer automationsgerechten und automationsfreundlichen Steuergesetzgebung stellen die juristische Fachsprache und die Dynamik des Rechts die beiden zentralen informatischen Herausforderungen dar.
4. These: Mit dem allgemeinen Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver ist eine ideale Ausgangsbasis zur Entwicklung eines spezifischen Modells gegeben, das die Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen repräsentiert.
5. These: Die größte Herausforderung einer erfolgreichen Kommunikation im Modell der Gesetzgebung und Rechtsanwendung stellt die Aufrechterhaltung der Vollständigkeit und Richtigkeit der zu übertragenden Nachricht dar.

## 2.7.2 Aktuelle Entwicklungen und zukünftiger Forschungsbedarf

Der Gesetzgeber muss das sich kontinuierlich ändernde Umfeld fortwährend im Blick behalten und aktuellen Entwicklungen mit geeigneten Gesetzen adäquat Rechnung tragen. Dieser Umstand stellt eine stetige Herausforderung dar, wobei gegenwärtig insbesondere dem digitalen Wandel eine hervorgehobene Bedeutung zukommt. Da das Steuerrecht in seiner Zeit lebt und in der Folge einer kontinuierlichen Anpassung bedarf, markieren die in der vorliegenden Untersuchung erörterten Anforderungen und Potenziale einer ex ante-Perspektive der Gesetzgebung zugunsten vollautomatisierter Rechtsanwendungen sehr wahrscheinlich erst den Beginn eines umfassenden Anpassungsprozesses an die veränderten Gegebenheiten. Die gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf die Abbildung von Steuernormen in (Binär-)Code lassen sich daher durch weiterführende Untersuchungen ergänzen.

Angesichts der hervorgehobenen Bedeutung der Aufrechterhaltung von Vollständigkeit und Richtigkeit der zu übertragenden Nachricht ergeben sich Ansatzpunkte für weitergehende Forschung. So wäre für die einzelnen Komponenten näher zu untersuchen, welche relevanten Herausforderungen jeweils bestehen und ob potenzielle Lösungsansätze zugunsten einer erfolgreichen Kommunikation erarbeitet werden können.

So ist beispielsweise hinsichtlich des Gesetzesinitianten zu eruieren, ob zugunsten eines (voll-)automatisierten Steuervollzugs und einer digitalen

Umsetzung des bisher ganz überwiegend in natürlicher Sprache formulierten Gesetzestextes von dieser traditionellen Abfassung abgewichen werden kann und diese durch streng formalisierte, computerlesbare Sprache zu ersetzen ist. Ein solch progressiver Ansatz wirft verschiedene verfassungsrechtliche Fragen auf, die im Vorfeld einer praktischen Umsetzung zu beantworten sind. Dies gilt vor allem für die Fragestellung, ob eine Verabschiedung von Gesetzen in nicht natürlicher Sprache grundsätzlich möglich und zudem vermittelbar ist, d. h. von allen relevanten Stakeholdern akzeptiert wird.

Zudem wäre im Rahmen zukünftiger Forschung zu untersuchen, ob und inwieweit sich menschliche und vollautomatische Rechtsanwendungen unterscheiden und ob mittels technischer Nachahmung das adäquate Substituieren der traditionellen juristischen Arbeitsweise möglich ist, sodass eine gesetzmäßige Besteuerung gewährleistet werden kann. In diesem Zusammenhang und um die aktuellen Digitalisierungs- sowie Automationsbestrebungen zu unterstützen, kommt als konkreter Anknüpfungspunkt die Beantwortung der Frage in Betracht, ob Vereinfachungen des materiellen Steuerrechts die vollautomatisierte Rechtsanwendung begünstigen und darüber hinaus dem Ziel der Vermeidung von nicht praktikablen und nicht gleichmäßig durchführbaren Gesetzen und damit dem Gleichheitssatz dienen. Da gegenwärtig eine Vielzahl von offenen Fragen zu konstatieren ist, sind die weiteren Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen und zugleich kritisch zu begleiten.

## 2.8 Literatur

- Ashley, K. D. (2017). *Artificial intelligence and legal analytics: New tools for law practice in the digital age*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316761380>.
- Bertelsmann Stiftung. (2018). *Wo Maschinen irren können: Fehlerquellen und Verantwortlichkeiten in Prozessen algorithmischer Entscheidungsfindung*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/WoMaschinenIrrenKoennen.pdf>.
- Buchholtz, G. (2017). Legal Tech. *Juristische Schulung*, 10/2017, S. 955–959.
- Bühnemann, B. (1976). Automation und Gesetzgebung – Strukturen und Probleme „automationsgerechter“ Gesetzgebung. In: F. Reichert-Facilides (Hrsg.), *Festschrift für Reimer Schmidt* (1. Aufl., S. 247). Versicherungswirtschaft.
- Bünau, P. von. (2018). Künstliche Intelligenz im Recht: Möglichkeiten und Mythos. In S. Breidenbach & F. Glatz (Hrsg.), *Rechtshandbuch Legal Tech* (1. Aufl., S. 47). C. H. Beck.

- Butzer, H. Art. 82. In: G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*. C. H. Beck.
- Chaos Computer Club. (2016). *Einsatz von Risikomanagement-Systemen im Vollzug des Steuerrechts: Sachverständigenauskunft zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens*. <https://www.bundestag.de/blob/418340/12b32b644b23a76c653b5fald2814e53/07-ccc-data.pdf>.
- Dreyer, S. & Schmees, J. (2019). Künstliche Intelligenz als Richter? — Wo keine Trainingsdaten, da kein Richter – Hindernisse, Risiken und Chancen der Automatisierung gerichtlicher Entscheidungen. *Computer und Recht*, 35(11), S. 758–764.
- Ebenhoch, P. & Gantner, F. (2019). Das Recht in der KI-Falle. In: E. Schweighofer, F. Kummer & A. Saarenpää (Hrsg.), *Internet of Things: Tagungsband des 22. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2019* (S. 465). Editions Weblaw.
- Endres, C. & Mellinghoff, R. (2022). Digitalisierung der Steuergesetzgebung. *beck.digitax*, 06/22, S. 366–377
- Ernst, C. (2017a). Algorithmische Entscheidungsfindung und personenbezogene Daten. *Juristen Zeitung*, 72(21), S. 1026–1036, <https://doi.org/10.1628/002268817X15065259361328>.
- Ernst, C. (2017b). Die Gefährdung der individuellen Selbstentfaltung durch den privaten Einsatz von Algorithmen. In: A. Klafki, F. Würkert & T. Winter (Hrsg.), *Digitalisierung und Recht: Tagung des eingetragenen Vereins Junge Wissenschaft im öffentlichen Recht an der Bucerius Law School am 26. November 2016* (1. Aufl., S. 63–81). tredition.
- Fiedler, H. (1976). Automationsgerechte Rechtssetzung im Rahmen der Gesetzgebungstheorie. In: J. Rödiger (Hrsg.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (1. Aufl., S. 666–678). Springer.
- Fiedler, H. (1999). Automation und Entscheidungsunterstützung in der rechtsanwendenden Verwaltung. In K. Lenk & R. Traunmüller (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik: Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik* (S. 177–192). Decker.
- Gesellschaft für Informatik e. V. (2018). *Technische und rechtliche Betrachtungen algorithmischer Entscheidungsverfahren: Gutachten der Fachgruppe Rechtsinformatik der Gesellschaft für Informatik e. V. im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. [https://gi.de/fileadmin/GI/Allgemein/PDF/GI\\_Studie\\_Algorithmenregulierung.pdf](https://gi.de/fileadmin/GI/Allgemein/PDF/GI_Studie_Algorithmenregulierung.pdf).
- Groß, T. (2004). Die Informatisierung der Verwaltung. *VerwArch*, 95(3). S. 400–417.
- Grupp, M. (2018). Wie baut man einen Rechtsautomaten? In: M. Hartung, M.-M. Bues & G. Halbleib (Hrsg.), *Legal Tech: Die Digitalisierung des Rechtsmarkts* (S. 259–66). C. H. Beck.
- Grupp, M. & Bues, M.-M. (2019). Die Automation des Rechts: zu Anforderungen und Möglichkeiten im Rechtsmarkt heute. *REthinking Law*, 2/2019, S. 19–27.
- Guckelberger, A. (2019). *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung: Analysen und Strategien zur Verbesserung des E-Governments aus rechtlicher Sicht* (1. Aufl.). Nomos.

- Hanke, P. (2020). Legal Tech – Cognitive Computing in der juristischen Praxis. In: E. Portmann & S. D’Onofrio (Hrsg.), *Cognitive Computing: Theorie, Technik und Praxis* (S. 207–223). Springer.
- Herold, V. (2020a). *Demokratische Legitimation automatisiert erlassener Verwaltungsakte*. Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55919-0>.
- Herold, V. (2020b). Grenzen automationsgerechter Gesetzgebung. *Die öffentliche Verwaltung*, 5/2020, S. 181–189.
- Hill, H. (2015). Scientific Regulation: Automatische Verhaltenssteuerung durch Daten und Algorithmen. In: H. Hill & U. Schliesky (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?* (1. Aufl., S. 267–287). Nomos.
- Hoffmann-Riem, W. (2019). Die digitale Transformation als Herausforderung für die Legitimation rechtlicher Entscheidungen. In: S. Unger & A. von Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz* (1. Aufl., S. 129–160). Mohr Siebeck.
- Hoffmann-Riem, W. (2021). Ausgestaltung der digitalen Transformation im demokratischen Rechtsstaat. In: B. Fateh-Moghadam & H. Zech (Hrsg.), *Transformative Technologien* (1. Aufl., S. 15–52). Nomos.
- Holzweber, M., Forgó, N. & Reitbauer, N. (2011). Sprache und Recht – Historische Aspekte des EDV-Einsatzes. *Jusletter IT* 22. Februar, 1.
- Kar, R. M., Thapa, B., Hunt, S. S. & Parycek, P. (2019). *Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar: Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen* (1. Aufl.). *Forschung für den digitalen Staat*. Kompetenzzentrum Öffentliche IT.
- Kilian, W. (2017). Idee und Wirklichkeit der Rechtsinformatik in Deutschland. *Computer und Recht*, 33(3), S. 202–212.
- Kirchhof, G. (2018). Einzelfallgerechtigkeit und Maßstababbildung im digitalisierten Massenfallrecht. In: K.-D. Drüen, J. Hey & R. Mellinghoff (Hrsg.), *100 Jahre Steuerrechtsprechung in Deutschland 1918–2018: Festschrift für den Bundesfinanzhof* (S. 361–384). Dr. Otto Schmidt.
- Kirchhof, P. (2018). Die steuerrechtliche Bedeutung der Digitalisierung für Unternehmen und Unternehmensberater. *Deutsches Steuerrecht*, 10/2018, S. 497–504.
- Kotsoglou, K. N. (2014). Subsumtionsautomat 2.0: Über die (Un-)Möglichkeit einer Algorithmisierung der Rechtserzeugung. *Juristen Zeitung*, 69(9), S. 451–457. <https://doi.org/10.1628/002268814X13940152210984>.
- Krug, P. (2020). Haftung im Rahmen der Anwendung von künstlicher Intelligenz: Betrachtung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des steuerberatenden Berufsstands. *beck.digitax*, Heft 2, S. 74–80.
- Kube, H. (2019). Electronic Government als Freiheitschance und Freiheitsgefahr. In: H. Kube & E. Reimer (Hrsg.), *Geprägte Freiheit 2018/19: Impulse aus dem Institut für Finanz- und Steuerrecht* (S. 19–27). Lehmanns.
- Larenz, K. & Canaris, C.-W. (1995). *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* (3. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-08709-1>.
- Martini, M. (2017). Algorithmen als Herausforderung für die Rechtsordnung. *Juristen Zeitung*, 72(21), S. 1017–1025.

- NEGZ. (2022a). *Bericht Nr.19: Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der Digitalen Souveränität des Staates*. <https://negz.org/wp-content/uploads/2022/12/26.-NEGZ-Kurzstudie-Digitalcheck-im-Gesetzgebungsverfahren.pdf>.
- NEGZ. (2022b). *Bericht Nr.26: Digitalcheck im Gesetzgebungsverfahren – Vorschlag einer modifizierten Gesetzesvorbereitung unter Analyse des Grundrentengesetzes*. <https://negz.org/wp-content/uploads/2022/12/26.-NEGZ-Kurzstudie-Digitalcheck-im-Gesetzgebungsverfahren.pdf>.
- Nink, D. (2021). *Justiz und Algorithmen: Über die Schwächen menschlicher Entscheidungsfindung und die Möglichkeiten neuer Technologien in der Rechtsprechung*. Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-58106-1>.
- Pieper, F.-U. (2018). Künstliche Intelligenz: Im Spannungsfeld von Recht und Technik. *Zeitung zum Innovations- und Technikrecht*, 1/2018, S. 9–15.
- Reimer, E. (2019). Der Einfluss der Digitalisierung auf die Rechtsetzung. In: J. Hey (Hrsg.), *Digitalisierung im Steuerrecht: 43. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. Köln, 17. und 18. September 2018* (S. 97–134). Dr. Otto Schmidt.
- Rimscha, M. von. (2017). *Algorithmen kompakt und verständlich: Lösungsstrategien am Computer* (4. Aufl.). *Lehrbuch*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18611-1>.
- Röhner, J. & Schütz, A. (2020). *Psychologie der Kommunikation* (3. Aufl.). Springer eBook Collection. Springer.
- Ruß, J., Ismer, R. & Margolf, J. (2019). Digitalisierung des Steuerrechts: Eine Herausforderung für die Ausgestaltung von materiellen Steuergesetzen. *Deutsches Steuerrecht*, 57/2019, S. 409–418.
- Scharf, J. (2014). Die Anforderungen an Sprachen zur Formalisierung von Verwaltungsrecht. *Jusletter IT* 20. Februar, 1.
- Scharf, J. (2015). *Künstliche Intelligenz und Recht: Von der Wissensrepräsentation zur automatisierten Entscheidungsfindung* (1. Aufl.). OCG.
- Scheubel, J. (1973). Automationsfreundliche Vorschriftenggebung. *Datenverarbeitung-Steuer-Wirtschaft-Recht*, S. 322–326.
- Schmidt, C. (2021a). *Risikoorientierte Fallauswahl, automationsgestützte Fallbearbeitung und elektronische Steuerfestsetzung: Chancen, Herausforderungen und Grenzen des digitalen Steuervollzugs* (1. Aufl.). Erich Schmidt.
- Schmidt, C. (2021b). Der Steuervollzugsauftrag in der Digitalisierung: Kritische Bestandsaufnahme des neu ausgerichteten Untersuchungsgrundsatzes und Perspektiven einer hybriden Fallbearbeitung. *Der Betrieb*, 74(45), S. 2654–2662.
- Schmidt, C. (im Druck). Einsatz von Künstlicher Intelligenz – Assistenz oder Konkurrenz in der Finanzverwaltung von morgen? NEGZ-Kurzstudie.
- Schmieszek, H.-P. § 17 FVG. In: W. Hübschmann, E. Hepp & A. Spitaler (Hrsg.), *Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung: Kommentar*. Dr. Otto Schmidt.
- Seckelmann, M. (2020). Leichte Sprache und Algorithmisierung als Anforderungen an die Gesetzessprache. In R. Fisch (Hrsg.), *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung: Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele* (1. Aufl., S. 157–170). Nomos.
- Shannon, C. E. & Weaver, W. (1964). *The mathematical theory of communication* (10. Aufl.). Univ. of Illinois Press.

## 2. Ist eine Übersetzung steuerrechtlicher Normen in (binären) Code möglich?

- Siekmann, H. (2021). Art. 108. In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*. C. H. Beck (9. Aufl.).
- Sonntag, M. (2011). Von der Semantik zur Syntax und wieder zurück: Testen juristischer Modelle. *Jusletter IT* 22. Februar, 1.
- Timmermann, D. & Gelbrich, K. (2022). Können Algorithmen subsumieren? Möglichkeiten und Grenzen von Legal Tech. *Neue juristische Wochenschrift*, S. 25–30.
- Traut-Maltausch, E. & Frey, D. (2006). Kommunikationsmodelle. In: H.-W. Bierhoff & D. Frey (Hrsg.), *Handbuch der Sozialpsychologie und Kommunikationspsychologie* (S. 536–544). Hogrefe.
- Unger, S. (2019). Demokratische Herrschaft und künstliche Intelligenz. In: S. Unger & A. von Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz* (1. Aufl., S. 113–128). Mohr Siebeck.
- Wagner, J. (2020). *Legal Tech und Legal Robots: Der Wandel im Rechtswesen durch neue Technologien und Künstliche Intelligenz* (2. Aufl.). Springer Gabler.
- Xingas, A. (1972). *Die Bedeutung steuergesetzlicher Regelungen für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen im Steuerverfahren* (1. Aufl.). Erich Fleischer.