



Nationaler
Normenkontrollrat



RUB

Institut für Steuerrecht
und Steuervollzug

Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht

Der modulare Einkommensbegriff



IMPRESSUM

Nationaler Normenkontrollrat (Auftraggeber)

Willy-Brandt-Straße 1

10557 Berlin

Telefon: + 49 (30) 18 400 1308

www.normenkontrollrat.bund.de

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen.

msg systems ag

Robert-Bürkle-Str. 1

85737 Ismaning / München

Ruhr-Universität Bochum

Institut für Steuerrecht und Steuervollzug

Universitätsstraße 150

Gebäude GD 2/389

44801 Bochum

Autorenteam (in alphabetischer Reihenfolge):

Werner Achtert

Dr. Jan-Philipp Engelke

Alexandra Evdokimova

Kathleen Jennrich

Jun.-Prof. Dr. Maria Marquardsen

Maximilian Möller

Sandra Schulte

Prof. Dr. Roman Seer

Regina Welsch

1. Auflage, Berlin, Juni 2021

Bildnachweis:

Titelbild: © Adobe Stock

Foto Prof. Dr. Sabine Kuhlmann: © Bundesregierung / Kugler

Inhalt

Vorwort	4
1 Kernbotschaften	6
2 Warum sollten Rechtsbegriffe harmonisiert werden?	10
2.1 Einleitung	10
2.2 Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen: Ein verbreitetes Phänomen	11
2.3 Bedeutung von Rechtsbegriffen für einen einfacheren (digitalen) Verwaltungsvollzug	17
3 Bestandsaufnahme: „Einkommen“ und „Vermögen“ als Musterbeispiele	28
3.1 Bedeutung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ im Verwaltungsrecht	28
3.2 Status Quo: Diverse Begriffsausgestaltungen	31
3.3 Erkenntnisse zur Verwendung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“	48
4 Die Komplexität des Einkommensbegriffs als Herausforderung für den (digitalen) Verwaltungsvollzug	50
4.1 Herausforderungen auf Nutzerseite	52
4.2 Herausforderungen im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite	57
4.3 Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit	61
4.4 Verfahrensbezogene und verwaltungsübergreifende Ansätze zur Verwaltungsdigitalisierung	65
4.5 Beispiele für Lösungsansätze	71
5 Ein einheitlicher Einkommensbegriff als Lösung?	80
5.1 Rechtlicher Hintergrund bestehender Unterschiede	80
5.2 Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten und ihre Grenzen	86
6 Der Weg zum digitaltauglichen Einkommensbegriff	92
6.1 Modularisierung des Einkommensbegriffs und Anpassungen zur Vollzugstauglichkeit des Rechts	93
6.2 Vereinheitlichung aus Nutzersicht	100
6.3 Harmonisierung aus Behördensicht	102
6.4 Technische Voraussetzungen für die Digitaltauglichkeit von Rechtsbegriffen	105
6.5 Der modularisierte Rechtsbegriff im digitalisierten Verwaltungsvollzug	112
7 Schluss	124
8 Anhang	125

Vorwort



„Wie viel verdiene ich im Monat?“ Jeder Arbeitnehmer kann sich diese Frage durch einen Blick auf den Gehaltszettel oder den Kontoauszug ziemlich genau beantworten. Wenn aber in behördlichen Angelegenheiten, ob gegenüber der Bundesagentur für Arbeit, dem Finanzamt oder dem Sozialamt nach dem Einkommen gefragt wird, ist die Antwort schon wesentlich komplizierter. Ist das Haushaltseinkommen gemeint oder nur das Einkommen des Antragstellers? Was ist mit Einkommensbestandteilen, wie etwa dem Jobticket, Nacht- und Feiertagszuschlägen? Muss ich auch meine Einkünfte aus der selbständigen Tätigkeit, aus Vermietung und Verpachtung oder aus Renten mit angeben? Ist das Einkommen eines bestimmten Kalenderjahres, eines bestimmten Monats oder gar das künftige vereinbarte Entgelt anzugeben?

Besonders tückisch ist, dass zwar in den Formularen der Behörden oftmals nur „das Einkommen“ abgefragt wird, das Einkommen im jeweiligen Zusammenhang aber unterschiedlich definiert ist. Das erzeugt nicht nur Unsicherheiten aufseiten der Antragsteller, sondern auch unnötige Nachfragen, Korrekturbedarfe und zusätzlichen Bearbeitungsaufwand auf Behördenseite. Im schlimmsten Fall wird eine staatliche Leistung, auf die nach dem Gesetz ein Anspruch besteht, wegen der versehentlichen Angabe des „falschen“ Einkommens nicht gewährt.

Dass unterschiedliche Definitionen und Verwendungen des Einkommensbegriffs zu Problemen, Missverständnissen und mehr Aufwand führen, ist nicht neu. Überlegungen zur Behebung dieses Problems gab es schon früher. Sie sind aber stets daran gescheitert, dass die Verwendung einer bestimmten Einkommensdefinition im jeweiligen Kontext sachgerecht ist und zur Passgenauigkeit der jeweiligen staatlichen Leistung beiträgt.

Mit dem Onlinezugangsgesetz, das die Bundesregierung dazu verpflichtet, sämtliche Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 online verfügbar zu machen, hat sich die Situation grundlegend geändert. Denn die Verpflichtung zur Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen erfordert digitaltaugliche Verwaltungsverfahren. Wesentliches Ziel der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen ist, Antragsverfahren für Bürger, aber auch für die Verwaltung unbürokratischer und effizienter zu machen. Dazu gehört, die für die Antragstellung benötigten Daten möglichst medienbruchfrei und im Idealfall nur einmal angeben zu müssen. „Once-Only“ ist das Zauberwort. Mit ihm soll dem Ansinnen, wonach die Daten laufen sollen und nicht die Bürger endlich zum Durchbruch verholfen werden.

Diesem Ziel steht unter anderem der heterogene Einkommensbegriff in seiner jetzigen Form im Wege. Dies erschwert digitale Verfahren, für welche eindeutige Definitionen und einheitliche Verwendungen von Rechtsbegriffen erforderlich sind. Nur dann können Informationen aus verschiedenen Datenquellen, in denen Daten zu unterschiedlichen Einkommensbestandteilen enthalten sind, entsprechend dem Once-Only-Prinzip ausgetauscht werden. Sprich: Nur wenn gleiche Daten bzw. Datenfelder auch gleich bezeichnet und ihr sachlicher, zeitlicher und personeller Bezug rechtlich eindeutig definiert ist, lässt sich ein inhaltlich, d. h. semantisch korrekter Datenaustausch bewerkstelligen.

Eine Maximallösung wäre die vollständige Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs. Diese radikale Lösung würde aber zu Lasten der Passgenauigkeit von staatlichen Leistungen oder staatlichen Eingriffsmaßnahmen gehen. Sie wäre damit auch politisch – zu Recht – nicht vermittelbar.

Mit dem vorliegenden Gutachten hat der Normenkontrollrat deshalb einen anderen, differenzierteren Ansatz gewählt. Das Problem soll innerhalb des bestehenden Systems unterschiedlicher Einkommensbegriffe gelöst werden, indem diese modularisiert werden. Die Gutachter wurden deshalb beauftragt, zunächst den Einkommensbegriff in seinen verschiedenen Ausprägungen zu analysieren und dann eine Idee zu entwickeln, wie das Einkommen in den verschiedensten Verwaltungsverfahren einfacher, eindeutiger und digital nachgewiesen werden kann. Entstanden ist eine Systematik, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Der Einkommensbegriff wird in eindeutig definierte Bausteine zerlegt, sodass jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, auf die von ihr benötigten Bestandteile zugreifen und diese nutzen kann. Diese Modularisierung des Einkommensbegriffs macht die verteilten Daten zum Einkommen digital nachnutzbar. Dies gilt nicht nur für den Einkommensbegriff, sondern auch für viele weitere Begriffe, wie z. B. Vermögen.

Verfahrensübergreifende, eindeutige Rechtsbegriffe sind stets Voraussetzung für eine reibungslose Nachnutzbarkeit der in den Datenfeldern und -sätzen enthaltenen Informationen. Ein Glossar, das Auskunft über Rechtsbegriffe, Zuständigkeiten und Datenquellen (Data Dictionary) gibt, schafft die Voraussetzung für einen einfacheren Datenabgleich, Datenaustausch und damit die Vernetzung der verschiedenen Register und oder Fachverfahren.

Das Registermodernisierungsgesetz und das Unternehmensbasisdatenregistergesetz haben insoweit die Grundlage für den Aufbau einer solchen modernen Registerlandschaft geschaffen, die – jenseits von Stammdaten – den Austausch der zu einer Person oder zu einem Unternehmen vorliegenden Daten zwischen den Behörden ermöglicht. Nun gilt es, die in den Registern und Fachverfahren vorhandenen Daten verfahrensübergreifend zu nutzen.

Im Nationalen Normenkontrollrat sind wir davon überzeugt, dass diese Modularisierung des Einkommensbegriffs einen echten Durchbruch für die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen bewirken kann. Deswegen steht das Modularisierungskonzept als Schlüssel zum digitaltauglichen Recht in seiner Bedeutung gleichberechtigt neben den anderen wichtigen Bausteinen der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wie Onlinezugangsgesetz, Registermodernisierung und Unternehmensbasisregister. Jetzt obliegt es der nächsten Bundesregierung, diese Erkenntnisse entschlossen zu nutzen, damit „Once-Only“ in der breiten Anwendung zur Realität wird, damit die moderne bürgerorientierte digitale Verwaltung nicht nur eine Vision bleibt.



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats

1 Kernbotschaften

1

Digitale Verwaltungsverfahren werden nur durch passgenaue Datenabrufe nutzerfreundlich und effizient

Mehrere hundert Register und mehrere zehntausend IT-gestützte Verwaltungsverfahren gibt es in deutschen Behörden. Diese sind alle zweckgebunden und agieren bislang weitestgehend unabhängig voneinander. Nun gilt es, die in den Registern und Fachverfahren vorhandenen Daten verfahrensübergreifend zu nutzen. Die inhaltliche Passgenauigkeit der Daten muss so verbessert werden, dass die Daten, die bereits in den Behörden vorhanden sind, nur ein einziges Mal durch die Betroffenen anzugeben sind und somit das „das Once-Only-Prinzip“ verwirklicht wird. Das entlastet Bürger, Unternehmen und Behörden von unnötiger Bürokratie.

2

Wechselseitige Anpassung von rechtlichen und technischen Anforderungen nötig

Werden Rechtsbegriffe mehrfach belegt oder in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert oder werden sie unterschiedlich ausgelegt und angewendet, erschwert das den verfahrensübergreifenden Datenaustausch zwischen Behörden. Äußerst individuell und detailreich ausgestaltet ist der Begriff des Einkommens. Neben sprachlichen gibt es auch inhaltliche Abweichungen, etwa hinsichtlich sachlicher Bezugspunkte und Abgrenzungen, Zeit- und Personenbezügen. Folge ist, dass die verschiedenen Behörden unter dem vermeintlich gleichen Begriff des Einkommens Unterschiedliches verstehen. Für den Austausch von Informationen bedarf es aber aktueller, eindeutiger und referenzierbarer Datenstrukturen. Ein optimaler Datenaustausch erfordert also einen Abgleich der aus dem Recht abgeleiteten Verfahrensanforderungen mit den Datenbeständen. Ein solcher Abgleichprozess ist sektoral bereits zu beobachten, muss aber noch viel systematischer und vor allem verfahrensübergreifend erfolgen.

3

Verfahrensübergreifende sprachliche Vereinheitlichung und Modularisierung als Weg zu einem digitaltauglichen Einkommensbegriff

Die Vereinheitlichung aller verwendeten Einkommensbegriffe („Vollharmonisierung“) mag auf den ersten Blick als naheliegende Lösung erscheinen. Sie ist aufgrund der verfahrensspezifischen Besonderheiten aber nicht immer sachgemäß und stößt zudem an verfassungsrechtliche Grenzen. Ein vollharmonisierter Einkommensbegriff ist aber auch nicht erforderlich. Die erforderliche Digitaltauglichkeit lässt sich durch Modularisierung erreichen. Denn die verschiedenen Einkommensbegriffe folgen – trotz Detailunterschieden – weitgehend einer ähnlichen Grundstruktur und nutzen gemeinsame Begriffselemente, die als Anknüpfungspunkt für die Modularisierung dienen können. Allerdings müssen diese Begriffselemente im ersten Schritt sprachlich eindeutig bestimmt werden. Dabei gilt: Gleiches ist gleich, aber auch Ungleiches ist ungleich zu bezeichnen.

4

Ein standardisiertes Baukastensystem ermöglicht Passgenauigkeit von Recht und Technik

Für die Modularisierung sind die Rechtsbegriffe in ihre Bestandteile zu zerlegen. Die durch die Zerlegung entstandenen Module und Submodule können anschließend je nach fachlichem Kontext beliebig – wie in einem Baukastensystem – kombiniert werden („Harmonisierung durch Modularisierung“). Durch Verweise auf diese sprachlich eindeutig definierten Module können andere Rechtsgebiete diese Bestandteile nachnutzen. Bei der Ausgestaltung einzelner Aspekte kann innerhalb der verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen von der Einzelfallgerechtigkeit durch Pauschalierungen und Typisierungen abgewichen werden.

5

Begriffliche Abweichungen in Datenbeständen müssen angepasst werden

Allein die rechtliche Harmonisierung ist allerdings nicht ausreichend, damit die Einkommensdaten problemlos verfahrensübergreifend ausgetauscht werden können. Zugleich bedarf es eines Abgleichs der Module mit vorhandenen Datenbeständen. Sofern begriffliche Abweichungen bestehen, müssen Datenbestände nachjustiert werden. Erst diese Eindeutigkeit und Passgenauigkeit von Recht und Technik („standardisiertes Baukastensystem“) ermöglichen es, dass dezentrale Register und oder Fachverfahren auf verfahrensübergreifend eindeutig formulierte Datenfelder zugreifen können. Dieser Ansatz lässt sich auch auf andere Rechtsbegriffe übertragen.

6

Data Dictionary und Data Repository als zentrale Instrumente für den passgenauen Abgleich zwischen Recht und Technik

Um einen Überblick zu schaffen und dauerhaft zu behalten, welche Begriffsmodule existieren, bedarf es eines Data Dictionary. Darin werden Begriffsmodule (Datenmodelle), Zuständigkeiten und mithilfe der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) oder der Registerlandkarte zugehörige Datenquellen eindeutig beschrieben. Je automatisierter und einfacher der Datenaustausch erfolgen soll, desto wichtiger ist die semantische, aber auch die technische Standardisierung. Hier hilft ein auf das Data Dictionary aufbauendes Data Repository, in dem die technische Datenstruktur definiert wird. Neben einer jeweils verfahrensübergreifenden Prozessanalyse sollte auf bestehende Projekte und Fachverfahren wie z. B. OMS, rvBEA, XÖV-Standards, die Prozess- und Datenfeld-Repositorien des Föderalen Informationsmanagements (FIM) aufgebaut werden.

7

Inventur des Rechtsbestandes durchführen

Die Notwendigkeit, die Digitaltauglichkeit des existierenden Rechtsbestandes zu verbessern, zeigt sich insbesondere bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Damit die 575 wichtigsten Verwaltungsleistungen vollständig digital und mit Rückgriff auf elektronische Datenbestände abgebildet werden können, prüfen die Umsetzungsverantwortlichen u. a., wie die gesetzlich vorgegebenen Rechtsbegriffe zu den verfügbaren Datenquellen passen. Dies ist mühsam und derzeit nur sehr bedingt zu leisten. Insbesondere das ELFE-Projekt (Einfach Leistungen für Eltern) hat bereits erste Erfolge, aber auch Misserfolge beim Versuch erlebt, unterschiedliche Einkommensbegriffe digital abzubilden. Für ELFE und alle vergleichbaren Projekte bedarf es der gemeinsamen systematischen und schrittweisen Inventur des Rechts- und Datenbestandes. Zentrales Hilfsmittel ist das Data Repository.

8

Digitaltauglichkeitsprüfung für zukünftige Gesetzesvorhaben einführen

Um den digitalen Vollzug zukünftiger Gesetze zu erleichtern, bedarf es einer verbindlichen Digitaltauglichkeitsprüfung. Schwerpunkt dieser Digitaltauglichkeitsprüfung muss auf der Wiederverwendung wohldefinierter Rechtsbegriffsmodule und der Erstellung erforderlicher Datenmodelle liegen. Nur so ist eine behörden- und verfahrensübergreifende Datenstruktur möglich. Das Data Repository dient hier als erster Anlaufpunkt. Zusätzliche Rechtsbegriffe müssen sich nahtlos in das bestehende Baukastensystem einfügen und von vornherein passenden Datenquellen zugeordnet werden. Die FIM-Stammdatenfelder und Stammprozesse unterstützen Legisten, sich die Zusammenhänge zwischen Recht und Technik durch das Modellieren von Verwaltungsprozessen, Datenfeldern und Datenstrukturen zu vergegenwärtigen. Die E-Gesetzgebung als künftige Arbeitsplattform für die Erstellung von Gesetzentwürfen sollte diese Komponenten einbinden.

9

Aus dem Einkommensbegriff lernen und weitere Begriffe in den Blick nehmen

Die Umsetzung dieser Vorschläge ist nicht trivial. Sie erfordert den politischen Willen, leistungsfähige Umsetzungsstrukturen und eine hohe Kooperationsbereitschaft bei allen Beteiligten. Begonnen wird mit einer Analyse der benötigten Datenfelder und Datenschnittstellen für einen digitalen Datenaustausch zu Einkommensmodulen im Rahmen des ELFE-Projekts. Erfahrungen können dann auf andere Verwaltungsleistungen übertragen werden. Gleichzeitig sind Grundsatzbeschlüsse des IT-Planungsrates herbeizuführen, die zu einem generellen Zielbild für ein „Data Driven Government“ im hier vorgestellten Sinne führen. Gleichzeitig ist dieses mit Großprojekten wie der OZG-Umsetzung, der Registermodernisierung und der Modernisierung des Gesetzgebungsverfahrens zu verknüpfen. Ziel muss es sein, die hier skizzierten Grundprinzipien auf alle wesentlichen Rechtsbegriffe zu übertragen.

10

Digitaltauglichkeit des Rechts als Rechtsprinzip verankern

Je einfacher Nachweise erbracht und gesetzliche Informationsverpflichtungen erfüllt werden, desto leichter ist es für Bürger und Unternehmen staatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen und ihre Ansprüche zu verwirklichen. Im Umkehrschluss gilt: Kompliziertes Recht erschwert seine Um- und Durchsetzung und verhindert letztlich die Verwirklichung politischer Ziele. Die Digitaltauglichkeit des Rechts ist als eigenes Rechtsprinzip anzuerkennen, das Eingang in die juristische Methodenlehre findet. Gleichzeitig bedarf es der kritischen Auseinandersetzung mit dem teilweise zuwiderlaufenden Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit. Das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit trägt entscheidend zur Komplexität von Recht und Vollzug bei – mit der Folge, dass durch Überkomplexität im Ergebnis weniger Gerechtigkeit und Gleichbehandlung aller Betroffenen erreicht werden.

2 Warum sollten Rechtsbegriffe harmonisiert werden?

2.1 Einleitung

In den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands gibt es mehrere hundert Register¹ und mehrere zehntausend IT-gestützte Verwaltungsverfahren (Fachverfahren²), die zweckgebunden und bislang weitestgehend unabhängig voneinander agieren. In den Registern und Fachverfahren werden Informationen und Daten erfasst, verarbeitet und gespeichert. Im Zuge der Bearbeitung einzelner Verwaltungsleistungen oder zum Zwecke der Dokumentation oder Transparenz werden diese regelmäßig in Registern und Fachverfahren abgelegt. Die Erfassung der Informationen und Daten ist in der Regel durch Rechtsvorschriften, die Rechtsprechung, aber auch durch die Verwaltungspraxis determiniert.

Über die Zeit haben sich in den unterschiedlichen Verfahren zu einzelnen Verwaltungsleistungen Begriffsverwendungen durchgesetzt, die außerhalb der eigenen Verfahrensgrenzen nicht klar zuzuordnen sind. Das erschwert den verfahrensübergreifenden Datenaustausch, also den Abruf von Daten einer anderen Behörde oder Stelle für die Nachnutzung im eigenen Bearbeitungsgang.

Demgegenüber fordert das Once-Only-Prinzip³ eine verfahrensübergreifend harmonisierte Datenarchitektur, um Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltungsressourcen zu schonen. Die Digitaltauglichkeit von Recht⁴ bedingt eine Datenhygiene im Sinne einer verfahrensübergreifend hohen Qualität referenzierbarer Daten. Das bedeutet: Rechtsbegriffe benötigen verfahrensübergreifend eine klare, abgrenzbare und dadurch eindeutige Definition. Die Datenqualität sollte so verbessert werden, dass Daten, die in öffentlichen Stellen vorhanden sind, nicht erneut von betroffenen Bürgern⁵ beigebracht oder von Behörden von Amts wegen ermittelt werden müssen. Voraussetzung hierfür ist die Eindeutigkeit der Daten. Je klarer Datensätze und Datenfelder sich aufeinander beziehen oder voneinander abgrenzen lassen, desto höher ist der Grad der Eindeutigkeit. Zugleich verwirklicht eine verfahrensübergreifende Datenhygiene die Datensparsamkeit, da auf wenige eindeutige Datenfelder (z. B. in einem Entgeltnachweis) zurückgegriffen und Bezug genommen werden kann.

Werden Rechtsbegriffe dagegen mehrfach belegt oder in verschiedenen Kontexten unterschiedlich verstanden und verwendet, erschwert dies den Datenaustausch der Behörden untereinander. Für Behörden wird es dann immer aufwändiger, mit den Verflechtungen zwischen ähnlichen Rechtsbegriffen in unterschiedlichen Kontexten umzugehen. Der Bürokratieaufwand steigt, die Passgenauigkeit von Verwaltungsentscheidungen sinkt und die Anwendung des vorhandenen Regelungsbestandes wird fehleranfälliger. Zudem wird es für Bürger schwerer, das Recht und die daraus abgeleiteten Verwaltungsentscheidungen zu verstehen. Wenn Inkonsistenzen in den Rechtsbegriffen dazu führen, dass in zwei ähnlichen Verwaltungssituationen zwei unterschiedliche Entscheidungen getroffen werden, kann dies als widersprüchlich wahrgenommen werden. Außerdem wird es für Bürger mühevoll, der Verwaltung gegenüber „richtige“ Angaben zu machen. Dies begünstigt Frustrationen gegenüber der Eingriffs- und der Leistungsverwaltung, steigert den Beratungsbedarf, verlängert die Bearbeitungsdauer und führt damit zu einer höheren Arbeitsbelastung der Verwaltungsmitarbeiter. Das Vertrauen in Staat und Verwaltung sinkt.

Die verfahrensübergreifend uneinheitliche Anwendung von Rechtsbegriffen verdeutlicht das nachfolgende Gutachten anhand von Beispielen. Im Fokus steht der im Steuer- und Sozialrecht verwendete Begriff des Einkommens. Nach einer rechtlichen Bestandsaufnahme der in den Teilrechtsgebieten des Steuer- und Sozialrechts verwendeten Einkommensbegriffe werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der jeweiligen Einkommensbegriffe herausgearbeitet. Dabei zeigt sich, dass sich die Einkommensbegriffe in zumindest teilweise deckungs-

1 s. Infobox 7.

2 s. Infobox 6.

3 s. Infobox 14.

4 s. Infobox 5.

5 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Rahmen dieses Gutachtens verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Damit sollen alle anderen Geschlechter umfasst und gleichberechtigt angesprochen sein.

gleiche Bestandteile (Teilelemente) modularartig zerlegen lassen. Sind die jeweiligen Module des Einkommensbegriffs in eindeutigen Datenfeldern und Datensätzen definiert, lassen sich verfahrensübergreifende Verknüpfungen für einen Datenaustausch im Sinne des Once-Only-Prinzips herstellen. Am Beispiel des modularisierten Einkommensbegriffs wird nachgewiesen, wie sich selbst ein komplexer Rechtsbegriff digitaltauglich darstellen lässt. Nicht nötig ist dabei eine politisch (und rechtlich) nur schwer zu verwirklichende umfassende Vereinheitlichung eines Rechtsbegriffs über die Grenzen der jeweiligen Teilrechtsgebiete (z. B. Steuer-, Sozialrecht) hinweg. Auf dieser Grundlage werden die rechtlichen und datentechnischen Bedingungen für eine modulare, digitaltaugliche Gestaltung von Rechtsbegriffen formuliert.

Die modularen, digitaltauglichen Bestandteile des Einkommensbegriffs und anderer Rechtsbegriffe lassen sich in einem eindeutigen Datenmodell abbilden. Auf Fachseite erfolgt eine verbindliche geltende Erfassung der Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen in Form von Rechtsbegriffsmodulen in einem Data Dictionary. Im Data Dictionary werden zudem Zuständigkeiten und Datenquellen gesammelt und hinterlegt. Als Navigator zur Ermittlung der Datenquellen kann die Verwaltungsdaten-Informationenplattform (VIP) oder die Registerlandkarte dienen. Nach den Maßgaben dieses Gutachtens ist das Data Dictionary ein Zwischenschritt zu einem Data Repository, in dem auch die technischen Datenstrukturen des jeweiligen Begriffsmoduls definiert werden. Das FIM-Repository kann hierfür ertüchtigt werden. Alle im FIM-Repository für den digitalen Verwaltungsvollzug relevanten Informationen sind bereits im Gesetzgebungsverfahren mitzudenken: Die Informationen des Repositories werden bei der Rechtsetzung entweder nachgenutzt oder wenn sie nicht vorhanden sind, neu für den Vollzug definiert. Im Rahmen der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung von E-Gesetzgebung ist zu diesem Zweck eine Digitaltauglichkeitsprüfung durchzuführen. Dieses Gutachten zeigt, wie dies gelingen kann.

2.2 Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen: Ein verbreitetes Phänomen

Die in Gesetzen verwendeten Rechtsbegriffe sind die Basis jeden Verwaltungshandelns gegenüber dem Bürger. Trifft eine Behörde eine Verwaltungsentscheidung, so beruht diese auf einer gesetzlichen Grundlage. Das bedeutet: Behördenmitarbeiter müssen bei der Entscheidungsfindung im Einzelfall für sich beantworten, ob die vom Gesetz festgelegten Voraussetzungen in dem vorliegenden Sachverhalt erfüllt sind oder nicht. Beantragt ein Bürger bei einer Behörde beispielsweise eine staatliche Leistung, kann diese nur gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen der Leistungsgewährung vorliegen. Diese Voraussetzungen werden gesetzlich in der Regel durch konkretisierungsbedürftige Rechtsbegriffe festgelegt. Die inhaltliche Ausfüllung dieser Begriffe durch Definitionen ist damit ein wesentliches Kriterium der Rechtsanwendung.

Rechtsbegriffe werden vielfach nicht nur in einem Rechtsbereich, sondern in mehreren Gesetzen verwendet. Sie werden allerdings keineswegs immer gleich verstanden. Die Definitionen weichen vielfach voneinander ab. Die in diesem Gutachten betrachteten Begriffe Einkommen und Vermögen sind nur zwei Beispiele von vielen. Teilweise finden sich bereits in den Gesetzen selbst unterschiedliche sog. Legaldefinitionen desselben Begriffs (z. B. „Kind“). In anderen Fällen gleichen sich die gesetzlichen Definitionen zwar im Ausgangspunkt (z.B. „Wohnsitz“), weisen aber in den Definitionen von Submerkmalen ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe auf (z.B. „Wohnung“). Diese Submerkmale sind gesetzlich jedoch nicht definiert, sodass die Konkretisierung den Behörden (und Gerichten) obliegt.

Häufig sind aber auch die Ausgangsbegriffe nicht im Gesetz selbst definiert; die Verwaltungsbehörden müssen diese dann entsprechend inhaltlich ausfüllen (z. B. „Arbeitnehmer“). Erfolgt die Definition der Begriffe bei den Behörden selbst, kann es unmittelbar zu Abweichungen kommen, weil die Begriffe aus der Sicht des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs betrachtet werden. Die uneinheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen lässt sich also nicht immer schon durch den Blick ins Gesetz erkennen.

Die unterschiedlichen Begriffsverwendungen zeigen sich bei den Rechtsbegriffen „Arbeitnehmer“, „Unternehmer“, „Wohnsitz“ und „Kind“:

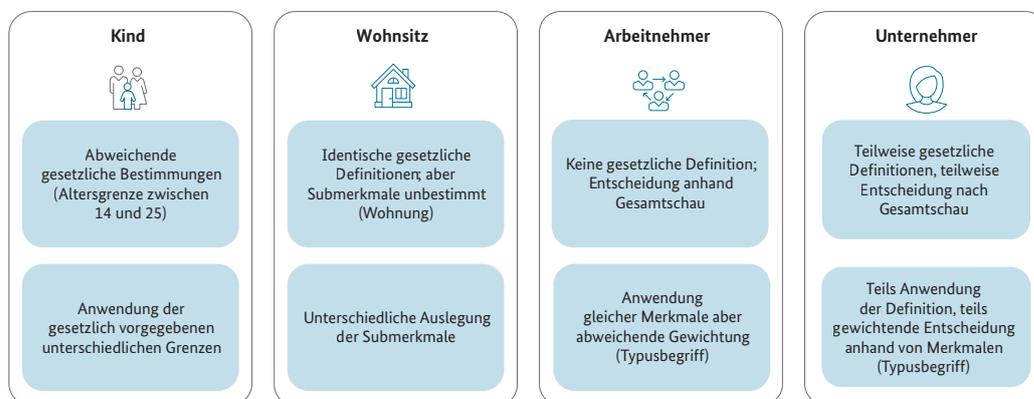


Abb. 1: Überblick über Formen uneinheitlicher Begriffsverwendung

Der Begriff „Kind“

Beim Rechtsbegriff des Kindes lässt bereits die Lektüre der verschiedenen Gesetze Unterschiede erkennen. Mehrere Gesetze nehmen eigene Begriffsbestimmungen vor, die sich zum Teil deutlich unterscheiden. Werden Eltern im Rahmen behördlicher Kommunikation nach Angaben zu ihren „Kindern“ gefragt, müssen sie sich in folgendem Vorschriften-Durcheinander zurechtfinden:

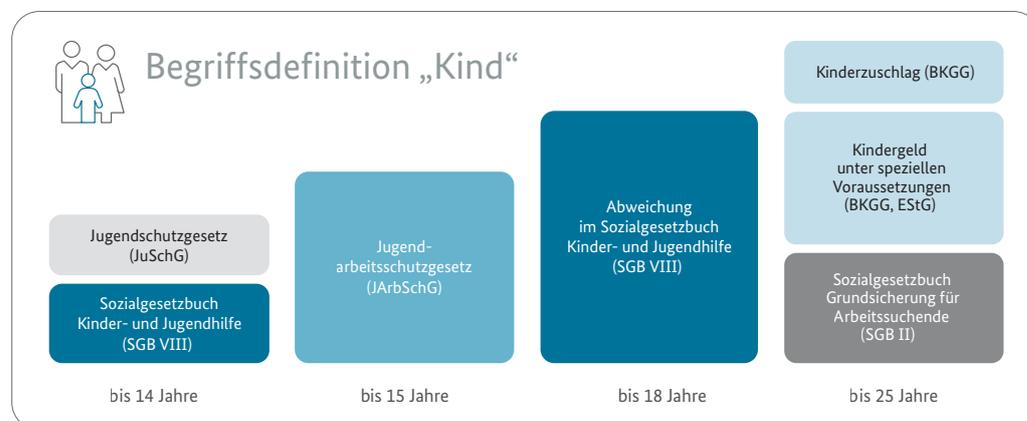


Abb. 2: Begriffsdefinition „Kind“

Das Jugendschutzgesetz definiert ein Kind als eine Person, die noch nicht 14 Jahre alt ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 JSchG). Eine höhere Altersgrenze zieht das Jugendarbeitsschutzgesetz, indem es Personen als „Kind“ bezeichnet, welche noch nicht 15 Jahre alt sind (§ 2 Abs. 1 JArbSchG).

Die Bestimmungen des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs für die Kinder- und Jugendhilfe erscheinen auf den ersten Blick konform mit dem Altersrahmen des Jugendschutzgesetzes. Auch hier ist ein Kind eine Person, die noch nicht 14 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII).

Diese Altersgrenze hat allerdings innerhalb des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs keine Beständigkeit. Denn für einzelne Regelungen des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes gilt eine abweichende Grenze. In diesen Fällen ist Kind, wer noch nicht 18 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 2 SGB VIII).

Zu dieser Inkonsistenz im Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs kommen weitere aus anderen Sozialgesetzen. Im System der Arbeitslosenhilfe spielt die sog. „Bedarfsgemeinschaft“ (s. Infobox 13) eine Rolle. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in einem Haushalt lebende Menschen, die verwandt sind oder enge persönliche Beziehungen zueinander pflegen, ihren Lebensunterhalt gemeinsam decken und auch finanziell füreinander Sorge tragen. Bei der Bestimmung dieses Personenkreises spricht das Gesetz (auch) noch von einem „Kind“, wenn dieses das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II). Auch Volljährige sind damit „Kinder“ im Sinne dieser Regelung.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die gesetzlich normierten Altersgrenzen in dem Spektrum von 14 bis 25 Jahren stark variieren.

Der Begriff „Wohnsitz“

Beim „Wohnsitz“ drängen sich die Unterschiede nicht schon bei der Gesetzeslektüre auf. Das Steuerrecht knüpft an den „Wohnsitz“ die unbeschränkte Steuerpflicht im Sinne des EStG (§ 1 Abs. 1 S.1 EStG) und definiert diesen in der Abgabenordnung (§ 8 AO).

Auch das Sozialrecht knüpft an den Begriff „Wohnsitz“ an, um den persönlichen Anwendungsbereich einzugrenzen. Die Definition des Begriffs im Ersten Buch des Sozialgesetzbuchs (§ 30 Abs. 3 SGB I) ist der des Steuerrechts (§ 8 AO) nachgebildet, sodass beide Gesetzestexte wortlautidentisch sind.

Entgegen einem intuitiven Verständnis folgt aus den identischen Gesetzestexten nicht, dass der steuerrechtliche Wohnsitz stets mit dem des Sozialrechts übereinstimmt. Der Grund für diese Unterschiede: Die in der gesetzlichen Definition enthaltenen Submerkmale muss der Rechtsanwender selbst konkretisieren. Abweichend behandelt wird insbesondere das Definitions-Merkmal „Wohnung“.

Trotz der überragenden Bedeutung für die Bestimmung des „Wohnsitzes“ wird das Submerkmal der „Wohnung“ nicht definiert. Da die wortlautgleichen Gesetzestexte beide an das Submerkmal „Wohnung“ anknüpfen, liegt die Vermutung nahe, dass beide Rechtsgebiete dieses Merkmal auch in gleichem Sinne verstehen. Dem ist allerdings nicht so. Plastisch wird dies an folgendem Beispiel: Im Steuerrecht erfordert eine Wohnung keine eigene Küche oder eigene sanitäre Einrichtungen.⁶ Dagegen werden diese Kriterien für die Definition einer Wohnung im Sinne des Sozialrechts sehr wohl gefordert.⁷ Was daher im Steuerrecht eine Wohnung darstellt, muss im Sozialrecht nicht zwingend auch als solche gewertet werden.

⁶ BFH v. 10.4.2013, I R 50/12, BFH/NV 2013, 1909, juris Rn. 14; FG München v. 2.4.2003, 9 K 5494/00, juris Rn. 13.

⁷ Pitz in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB I, 3. Aufl., § 30 SGB I (Stand: 13.08.2018), Rn. 32.

Obwohl der Wohnsitzbegriff in der Gesetzesdefinition identisch ist, kann es bei den Merkmalen, die den Wohnsitz ausmachen (z. B. „Wohnung“), zu Unterschieden kommen, die sich auf die Beurteilung des „Wohnsitzes“ auswirken. Damit sind beide Begriffe nur auf den ersten Blick identisch, die rechtsbereichsspezifischen Besonderheiten zeigen sich erst bei der Beurteilung des Submerkmals. Wortlautidentische Gesetzestexte sind damit kein Garant für identische Beurteilungsergebnisse und somit auch kein Garant für die Möglichkeit, die in einem Rechtsgebiet getroffenen Feststellungen ungeprüft und automatisiert auf ein anderes Rechtsgebiet zu übertragen.



Abb. 3: Begriffsdefinition „Wohnsitz“

Der Begriff „Arbeitnehmer“

Die Besonderheit des Arbeitnehmerbegriffs ist, dass dieser in allen Rechtsgebieten als sog. Typusbegriff ausgestaltet ist. Das bedeutet: Es gibt keine feststehende Definition; das Gesamtbild wird im Einzelfall betrachtet. Zwingende Definitionsmerkmale bestehen nicht. Vielmehr wird das Musterbild z. B. eines typischen Arbeitnehmers anhand mehrerer Merkmale beschrieben. Der Einzelfall wird dann mit diesem Musterbild abgeglichen und anhand des Gesamtbilds wird entschieden, ob eine hinreichende Ähnlichkeit besteht. Keines der typischen Merkmale ist somit zwingend, sondern es erfolgt eine Gesamtbetrachtung.

Der rechtlichen Einordnung als „Arbeitnehmer“ kommt in vielen Rechtsgebieten Bedeutung zu. Exemplarisch zu nennen sind:

- Im Steuerrecht: Einordnung der Einkünfte im Ertragsteuerrecht.
- Im Arbeitsrecht: Eröffnung des Anwendungsbereichs des Arbeitsrechtes mit den spezifischen Arbeitnehmerschutzrechten, wie dem Kündigungsschutz etc.
- Im Sozialversicherungsrecht: Abführungspflicht von Sozialabgaben.

Arbeitnehmer erzielen Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit nach dem Einkommensteuergesetz (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 19 EStG). Eine Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ nimmt das Einkommensteuergesetz nicht vor. Um den Begriff zu konkretisieren, wird stattdessen auf die Lohnsteuerdurchführungsverordnung zurückgegriffen.⁸ Deren Bestimmungen folgend ist für die Qualifikation als Arbeitnehmer das „Bestehen eines Dienstverhältnisses“ kennzeichnend. Dieses Dienstverhältnis weist zwei Merkmale auf: „Weisungsgebundenheit“ und „Eingliederung in

⁸ Überblick zum Arbeitnehmerbegriff des Steuerrechts bei: Müller, SteuK 2013, 140.

den Betrieb des Arbeitgebers“ (§ 1 Abs. 1, 2 LStDV). Das sind im Einkommensteuerrecht die maßgeblichen Merkmale, um einzuordnen, ob jemand Arbeitnehmer ist. Allerdings lässt sich auch damit der jeweilige Lebenssachverhalt noch nicht trennscharf einordnen. Schließlich ist nicht explizit herausgestellt, woraus sich die Weisungsgebundenheit und die Eingliederung in den Betrieb im Einzelfall ergibt.

Um die beiden Merkmale näher zu konkretisieren, greift der Rechtsanwender auf viele Kriterien zurück. Exemplarisch und nicht abschließend genannt seien die folgenden:

- Weisungsgebundenheit hinsichtlich Ort, Zeit und Inhalt der Tätigkeit,
- Notwendigkeit der engen ständigen Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeitern,
- Fortzahlung der Bezüge im Krankheitsfall,
- Mangel an eigenem Kapitaleinsatz.

Diese Kriterien sind Indizien, deren Vorliegen für eine Arbeitnehmerschaft sprechen. Sie beschreiben das, was den typischen Arbeitnehmer, das historische Musterbild, ausmacht und füllen damit den offenen Typusbegriff mit Inhalt.

Die abschließende Einschätzung, ob nun im Einzelfall ein „Arbeitnehmer“ vorliegt, entscheidet sich anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung dieser Indizien. Dafür werden die Merkmale einzeln auf ihr Vorliegen geprüft und im Anschluss gegeneinander gewichtet. Dabei müssen nicht alle Merkmale gegeben sein. Ein besonders stark ausgeprägtes Merkmal kann in der Gesamtabwägung ein anderes fehlendes Merkmal kompensieren. Die Einordnung ist damit eine Abwägungsentscheidung.

Auch im Zivilrecht wird die Arbeitnehmereigenschaft auf diese Weise bestimmt: Viele der beschriebenen leitenden Merkmale finden sich auch im maßgeblichen § 611a des Bürgerlichen Gesetzbuches, etwa die freie Gestaltung der Tätigkeit und der Arbeitszeit. Das Bürgerliche Gesetzbuch setzt damit die Kriterien in einer einheitlichen Definition fest und betont ebenfalls ausdrücklich, dass eine Gesamtbetrachtung aller Umstände notwendig ist.

Steuerrecht und Zivilrecht nutzen für die Gesamtbetrachtung somit im Ausgangspunkt identische Merkmale. Die Gesamtabwägung kann dennoch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Ein prominentes Beispiel ist der Vertreter juristischer Personen: Vorstände und Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften sind arbeitsrechtlich Unternehmer, weil eine konkrete Weisungsgebundenheit bezüglich der Tätigkeit und den Entscheidungen in der Regel nicht besteht und diesem Merkmal erhöhte Bedeutung beigemessen wird.⁹ Steuerrechtlich sind sie infolge der stärkeren Gewichtung des Merkmals der Eingliederung in ein fremdes Unternehmen hingegen in der Regel Arbeitnehmer.¹⁰

Dass das Ergebnis dieser Gesamtabwägung zwischen den Rechtsgebieten nicht deckungsgleich ist, zeigt auch der Blick ins Sozialversicherungsrecht. Kernbegriff ist dort die „Beschäftigung“,¹¹ Pflichtversichert sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 SGB IV Personen, die gegen Arbeitsentgelt beschäftigt sind. Der Gesetzgeber versucht, dem weitere Konturen zu verleihen und bestimmt, dass Beschäftigung die nichtselbständige Arbeit ist, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis (§ 7 Abs. 1 SGB IV). Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind nach Gesetzeswortlaut eine „Tätigkeit nach Weisungen“ und eine „Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers“. Auch das Sozialrecht stellt damit auf dieselben Hauptmerkmale wie das Steuerrecht ab. Und auch das Sozialrecht greift zur Konkretisierung dieser Oberbegriffe auf eine Gesamtbetrachtung zurück und bezieht in diese ebenfalls die oben aufgeführten Indizien mit ein.¹²

9 Jedenfalls keine, welche über das sowieso gegebene unternehmerische Weisungsrecht hinaus geht. Ersteres kann dementsprechend nicht ausschlaggebend sein, s. Fandel/Kock in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 9. Aufl., § 611a BGB (Stand: 01.02.2020) Rn. 43.

10 s. Hey in Tipke/Lang Kap. 8, Rn. 8.472 mit weiteren Nachweisen auch zur zwischenzeitlich eingesetzten Lockerung der Rechtsprechung.

11 BT-Drs. 7/4122 S. 31 zu § 7 spricht von einem „Grundbegriff des Sozialversicherungsrechts“.

12 BSG v. 4.6.2019 – B 12 R 11/18 R –, BSGE 128, 191-205, Rn. 14. Verwendung eines Typus zur Konkretisierung des § 7 SGB IV seitens des BVerfG gebilligt, BVerfG, Kammerbeschluss v. 20.5.1996 – 1 BvR 21/96 –, juris.

Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht nehmen folglich im ersten Schritt identische Kriterien in den Blick. Bei Vornahme der Gesamtbetrachtung im Einzelfall kommen sie jedoch zu ggf. unterschiedlichen Ergebnissen.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Rechtsgebiete unterschiedliche Ziele verfolgen können. Die Gesamtbetrachtung wird in diesem Fall durch das jeweilige Ziel des Rechtsgebietes eingefärbt. Abhängig von Sinn und Zweck des Regelungsbereiches werden einzelne Kriterien mehr oder weniger stark gewichtet. Das Ergebnis der Gesamtbetrachtung kann somit unterschiedlich ausfallen. Teilweise hat sich die Gewichtung der Kriterien in den einzelnen Rechtsgebieten durch die Rechtsprechung der Fachgerichte auseinanderentwickelt, ohne dass dies von den Regelungszwecken der Teilrechtsgebiete zwingend geboten war. Das gilt z. B. für das angeführte Beispiel eines Geschäftsführers einer Gesellschaft, der gleichzeitig beherrschender Gesellschafter ist.¹³

Diese unterschiedlichen Ergebnisse sind für Bürger kaum nachzuvollziehen. Das kann zu Frustration führen und ggf. sogar den Eindruck eines willkürlichen Verwaltungshandelns wecken.

Der Begriff „Unternehmer“

Der Begriff des Unternehmers bzw. des Unternehmens ist quasi der Gegenbegriff zum Arbeitnehmer. Er wird in vielen Rechtsbereichen relevant. So ist der Unternehmerbegriff im Umsatzsteuerrecht zentral. Aber auch außerhalb des Steuerrechts lassen sich die beiden Begriffe in zahlreichen Regelungsbereichen finden. Exemplarisch genannt seien Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 14 Abs. 1 und § 631 BGB.), des Handelsgesetzbuchs (§ 84 HGB und § 271 HGB), des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 1 GWB) sowie des Strafgesetzbuchs (§ 265b StGB).

Im Einkommensteuerrecht wird der Begriff des Unternehmers zwar im Gesetz nicht explizit verwendet, er wird jedoch im Rahmen der Gesetzesanwendung bei der Abgrenzung von Nichtselbständigkeit und Selbständigkeit genutzt.¹⁴ Diese Unterscheidung ist nötig, um Einkünfte, die die Selbständigkeit voraussetzen, (z. B. Einkünfte aus Gewerbebetrieb gem. § 15 EStG oder Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gem. § 13 EStG) von den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) abzugrenzen.

Wie erläutert, wird die Frage der Nichtselbständigkeit und damit die Frage nach der Arbeitnehmereigenschaft mithilfe eines offenen Typusbegriffs beantwortet. Dabei ist die gegenteilige Frage nach der Selbständigkeit denklogisch mitabgebildet. So indiziert das Merkmal „Weisungsgebundenheit hinsichtlich Ort, Zeit und Inhalt der Tätigkeit“, wenn es vorliegt, die Nichtselbständigkeit. Liegt es nicht vor, spricht dies für eine Selbständigkeit. „Unternehmer“ beschreibt in diesem Sinne den Gegenpol zum „Arbeitnehmer“, mithin den Selbständigen. Da die Begriffe spiegelbildlich zueinanderstehen, schlagen sich die bei der Arbeitnehmereigenschaft gezeigten Uneinheitlichkeiten auch hier nieder.

Eine tatsächliche Definition des Unternehmers findet sich im Umsatzsteuergesetz. Neben der Selbständigkeit wird dort eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit gefordert. Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen (§ 2 Abs. 1 S. 3 UStG). Der Unternehmer im Sinne der Umsatzsteuer ist damit „mehr“ als ein reiner Gegenpol zum Arbeitnehmer, „mehr“ als ein reiner Selbständiger. Anders formuliert: Jeder, der ohne Weisungsgebundenheit und ohne Eingliederung in einem fremden Betrieb tätig wird, mag zwar als Selbständiger gelten,

¹³ So geht BFH v. 23.4.2009 – VI R 81/06, BStBl. II 2012, 262, in einer isolierenden Betrachtung des Anstellungsvertrages davon aus, dass selbst ein beherrschender GmbH-Gesellschafter/Geschäftsführer bloß Arbeitnehmer der GmbH ist (ebenso BFH v. 14.4.2010 – XI R 14/09, BStBl. II 2011, 433 für den Bereich der Umsatzsteuer). Dagegen nimmt das BSG eine Gesamtbetrachtung einschließlich des Gesellschaftsverhältnisses vor und qualifiziert einen beherrschenden Gesellschafter/Geschäftsführer bereits dann als Selbständigen, wenn dieser über eine sog. Sperrminorität, d. h. über eine gesellschaftsrechtliche Blockier-Stellung, auch in laufenden Angelegenheiten verfügt (BSG v. 14.3.2018 – B 12 KR 13/17 R, BSGE 125, 183 Rz. 21 ff.; BSG v. 19.9.2019 – B 12 R 25/18 R, BSGE 129, 95 Rz. 15 f.).

¹⁴ Hey in Tipke/Lang, Kap. 8 Rz. 8.472.

ist damit aber nicht automatisch auch Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts. Umgekehrt beschränkt das Einkommensteuerrecht den Unternehmer auf Einkünfte aus selbständiger Arbeit (§ 18 EStG), Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG) und Gewerbebetrieb (§ 15 EStG). Das Umsatzsteuerrecht versteht demgegenüber auch die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken (= private Vermögensverwaltung) als unternehmerisch (so Art. 9 Abs. 2 S. 2 Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie [MwStSystRL]). Dagegen soll das (selbständige) bloße Halten von Beteiligungen noch kein „Unternehmen“ im Sinne der Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer) sein.¹⁵

Die Beispiele zeigen: Rechtsbegriffen kann in Gesetzesanwendung und Gesetzesvollzug sogar dann Bedeutung zukommen, wenn sie (wie bei der Abgrenzungsfrage der Nichtselbständigkeit und der Selbständigkeit im Einkommensteuerrecht) selbst nicht ausdrücklich genanntes Merkmal sind. Sie werden untechnisch als Abgrenzungsmerkmal oder als Gegenpol verwendet, ohne dass sie in diesem Zusammenhang kongruent mit einer in anderen Gesetzen gegebenen Definition verwendet werden.

Die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ zeigen als Beispiele für Typusbegriffe eindrücklich, dass es eines gesetzgeberischen Eingreifens bedarf, um zu einem einheitlichen Verständnis zu kommen. Das wäre z.B. möglich, indem in den Teilrechtsgebieten gleichlautende sog. Regelbeispiele ins Gesetz aufgenommen werden, die das Begriffsverständnis vereinheitlichen. Genügt auch das nicht, sind ggf. ausdrückliche Klarstellungen bis hin zu konkreten gesetzlichen Definitionen vorzunehmen.

Diese Klarstellungen sind zwingend notwendig, um im nächsten Schritt eine Digitaltauglichkeit (s. Infobox 5) der Begriffe zu schaffen und damit den Verwaltungsvollzug zu erleichtern.

2.3 Bedeutung von Rechtsbegriffen für einen einfacheren (digitalen) Verwaltungsvollzug

Welche Bedeutung hat die uneinheitliche Verwendung der Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug? Beschrieben werden im Folgenden die Methodik zur Verfahrensanalyse sowie die vollzugspraktisch relevanten Ausprägungen der analysierten Begriffe Kind, Arbeitnehmer, Unternehmer, Wohnsitz. Anhand von Begriffsverflechtungen wird gezeigt, wie und an welchen Stellen im Verwaltungsvollzug dadurch Mehraufwände entstehen können. Der Verwaltungsvollzug erfolgt zunehmend digital: Dies gilt nicht nur für die Online-Anträge, sondern auch für die elektronischen Fachverfahren der Behörden. In den letzten Jahren sind bereits zahlreiche gesetzliche Grundlagen mit Blick auf die Verwaltungsdigitalisierung geschaffen worden, um den Verwaltungsvollzug effizienter und digitaler ausgestalten zu können. Mit dieser damit eingeleiteten digitalen Transformation steigt aber auch die Erwartungshaltung vieler Bürger und politischer Entscheidungsträger an die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen. Für die Bürger sind Themen wie der digitale Zugang zu staatlichen Leistungen und deren Nutzerorientierung wesentlich.

¹⁵ So EuGH v. 27.09.2001 – C-16/00 (Cibo Participations), EuGH v. 16.07.2015 – C-108/14 u. a. (Larentia & Minerva).



ONLINEZUGANGSGESETZ (OZG)

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Die Umsetzung soll die Nutzerfreundlichkeit von Verwaltungsangeboten steigern und den Arbeits- und Erfüllungsaufwand der Verwaltung verringern. Das Gesetz trägt auch zur Optimierung und Digitalisierung von verwaltungsinternen Prozessen bei. Es werden ca. 600 Verwaltungsleistungen im Rahmen des OZG digitalisiert.

Infobox 1: Onlinezugangsgesetz¹⁶

Zu den gesetzlichen Entwicklungen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung zählen z. B. E-Government-Gesetz (2013), Onlinezugangsgesetz (2017), KONSENS-Gesetz (2017, s. Infobox 25), Digitale-Familienleistungen-Gesetz (2021, s. Infobox 22), Registermodernisierungsgesetz (Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung, 2021) oder Unternehmensbasisdatenregistergesetz (2021)¹⁷.



GESETZ ZUR FÖRDERUNG DER ELEKTRONISCHEN VERWALTUNG (E-GOVERNMENT-GESETZ)

Das Gesetz verpflichtet jede Behörde, den Bürgern einen elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu eröffnen. Außerdem ermöglicht das Gesetz, die Online-Ausweisfunktion (eID) und die elektronische Signatur bei der Leistungsbeantragung zu nutzen. Langfristig werden durch die vorgenommenen Schritte die papierbasierte Schriftform in der Verfahrensabwicklung abgeschafft und die elektronische Verwaltung weitgehend gefördert.

Infobox 2: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung¹⁸

¹⁶ Onlinezugangsgesetz in der Fassung vom 28.03.2021, BGBl. I 2021, 591.

¹⁷ Das Unternehmensbasisdatenregistergesetz befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren, zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung besteht ein Regierungsentwurf vom 27.04.2021. Der Regierungsentwurf ist abr. unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/unternehmensbasisdatenregistergesetz.html> (Stand: 30.05.2021).

¹⁸ § 2 EGovG, E-Governmentgesetz in der Fassung vom 03.12.2020, BGBl. I 2020, 2668.



REGISTERMODERNISIERUNG UND REGISTERMODERNISIERUNGSGESETZ

Mit dem Registermodernisierungsgesetz soll eine Identifikationsnummer als übergreifendes Ordnungsmerkmal in der Verwaltung eingesetzt werden. Die Steuer-Identifikationsnummer wird als Ordnungsmerkmal für die relevanten Register verwendet. Bis 2025 sollen mindestens die vom Gesetz genannten Top-Register über die Identifikationsnummer verfügen. In Deutschland werden die Register in den einzelnen kommunalen Verwaltungen vor Ort geführt. Durch diese dezentralen Register kann es zu Unstimmigkeiten in der Datenhaltung und zu überflüssiger Datenerhebung kommen. Im Zuge der Modernisierung sollen die Register vollständig miteinander verknüpft werden. Durch vernetzte Register besteht die Möglichkeit, digitale Daten zwischen den Behörden auszutauschen. Damit soll das Once-Only-Prinzip weiterentwickelt werden (s. Infobox 14).

Infobox 3: Registermodernisierung und Registermodernisierungsgesetz¹⁹



UNTERNEHMENSBASISDATENREGISTERGESETZ

Das Unternehmensbasisdatenregistergesetz hat das Ziel, eine zentrale Speicherung aktueller und konsistenter Stammdaten von Unternehmen zu ermöglichen. Dabei werden auch durch verschiedene Register vergebene Identifikatoren berücksichtigt. Zur klaren Identifizierung von Unternehmen soll eine Wirtschaftsnummer registerübergreifend etabliert werden. Das Register soll Teil der Umsetzung des Once-Only-Prinzips (s. Infobox 14) sein. Daher baut es auf bestehenden (föderalen) Verwaltungsstrukturen auf und dient als Grundlage zur Vernetzung. Angestrebt wird damit die Entwicklung integrierter Lösungen.

Infobox 4: Unternehmensbasisdatenregistergesetz²⁰

Zentrale Themen im Rahmen dieser digitalisierungsorientierten Gesetze sind Bürokratieabbau und der sichere zwischenbehördliche Datenaustausch. Darüber hinaus sind für diese Gesetzgebungsvorhaben eine Harmonisierung der Datenbestände, die Verbesserung der Datenqualität und Datennachnutzung sowie der Einsatz einheitlicher IT-Verfahren und Software leitend. Dies soll den Gesetzesvollzug auf Seiten der Verwaltung optimieren und durch geeignete digitale Maßnahmen unterstützen. Die Umsetzung erschwert jedoch der (historisch gewachsene) sehr komplexe Rechtsbestand. Hinzu kommen die teilweise unscharfen und uneinheitlichen Definitionen zentraler Rechtsbegriffe. Die meisten Hürden entstehen auf der Datenerfassungs- und Datenprüfungsebene (vgl. Prozessmodell, Abb. 4).

In der Diskussion um die Verwaltungsdigitalisierung spielt deswegen die Frage nach der Digitaltauglichkeit des geltenden Rechts eine Rolle.²¹

¹⁹ Registermodernisierungsgesetz v. 28.03.2021, BGBl. I 2021, 591.

²⁰ Das Unternehmensbasisdatenregistergesetz befindet sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens noch im Gesetzgebungsverfahren, siehe Fn. 17.

²¹ Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationskonzepte FOKUS (Hg.) (2019): Vom Gesetz zum Vollzug – und wieder zurück [online]. Abr. unter: https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/96990/Vom_Gesetz_zum_Vollzug.pdf (ges. am 17.02.2021).



DIGITALTAUGLICHKEIT VON RECHT

Nach Maßgaben dieses Gutachtens ist Recht dann digitaltauglich, wenn die Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen von Rechtsbegriffen harmonisiert sind. Dies kann u.a. durch eine Modularisierung erfolgen, wie dieses Gutachten zeigt. Auf Basis der Begriffsmodule gelten einheitliche und verbindliche Datenmodelle, Zuständigkeiten, Datenquellen und technische Datenstrukturen für die Vollzugsebene. Die notwendigen Informationen für den Vollzug werden auf Gesetzgebungsebene im Rechtssetzungsverfahren im Rahmen einer Digitaltauglichkeitsprüfung verpflichtend berücksichtigt oder definiert. Die Abschnitte 6.4 und 6.5 dieses Gutachtens erläutern, wie dies gelingen kann.

Infobox 5: Digitaltauglichkeit

Die Wiederverwendung und damit die Referenzierbarkeit von Daten ist für digitaltauglichere Gesetze und für einen modernen digitalen Verwaltungsvollzug ein zentraler Aspekt. Um die Wiederverwendung von Daten zu ermöglichen, ist ein klarer Überblick über die in Fachverfahren und Registern bei einzelnen Behörden vorliegenden Datenbestände nötig.



FACHVERFAHREN

Fachverfahren (IT-Fachverfahren) bezeichnet eine IT-Anwendung für das Beantragen und Durchführen von Verwaltungsleistungen. Die IT-Anwendung wird in vielen Fällen speziell für die Verwaltung entwickelt. IT-Fachverfahren nutzen Mitarbeiter der Verwaltung, Bürger oder Unternehmen.

Infobox 6: Fachverfahren²²



REGISTER

Unter einem Register der deutschen Verwaltung versteht man ein strukturiertes Verzeichnis, in welchem die in ihm geführten Daten über ein bestimmtes Merkmal verbunden sind. Es handelt sich um eine Form der standardisierten Dokumentation von Daten. Ein Beispiel ist das Nationale Waffenregister.

Infobox 7: Register²³

²² BMI: Das Nutzerkonto Bund [online]. Abr. unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/das_nutzerkonto_bund_0620.pdf?__blob=publicationFile (ges. am 20.05.2021).

²³ BVA: Register Factory [online]. Abr. unter: https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/I/Informationstechnik/RegisterFactory/registerfactory_node.html (ges. am 20.05.2021).

Ein mögliches Instrument dafür ist die vom Statistischen Bundesamt geführte Verwaltungsdaten-Informationenplattform (VIP), welche im Sommer 2021 erstmals präsentiert werden soll. Die Plattform soll im Ergebnis den Überblick liefern, welche Verwaltungsdatenbestände in welchen Registern und Fachverfahren vorhanden sind, damit diese dann effektiver genutzt werden können.

Die VIP des Statistischen Bundesamtes enthält keine Datenbestände an sich, sondern zeigt, welche Angaben auf welche Art und Weise bei welcher Stelle vorliegen. Sie enthält tief gegliedert Metadaten der Register und Fachverfahren, insbesondere zu Herkunft, Struktur und Inhalt. Metadaten sind keine personenbezogenen Daten und zeigen keine konkrete Ausprägung im Sinne von Einzeldaten (z. B. „weiblich“), sondern nur Merkmale (z. B. Geschlecht männlich/weiblich/divers). Auch enthält die VIP Informationen zur Registerführung an sich (z. B. die Möglichkeiten des Zugriffs) sowie zu den rechtlichen und technischen Aspekten.

Nutzer aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft haben die Möglichkeit, in den geführten Verwaltungsdatenbeständen zentral zu recherchieren. In der ersten Ausbaustufe enthält die VIP Informationen zu voraussichtlich rund 300 Registern. Zudem soll die Plattform als Instrument der Daten-Inventur Redundanzen in Datenbeständen erkennen und beheben. Der VIP-Funktionsumfang fördert so die Datensparsamkeit, die Umsetzung des Once-Only-Prinzips (s. Infobox 14) und ein schnelles Auffinden von Datenquellen für die bessere Rechtsetzung.²⁴

Auch die mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG) eingeführte Registerlandkarte verfolgt einen ähnlichen Zweck wie die VIP. Die künftig vom Bundesverwaltungsamt zu erstellende Übersicht über bestehende Register soll den Überblick über bestehende Register und deren Entwicklung erleichtern und damit eine wichtige Entscheidungsgrundlage für spätere (gesetzliche und untergesetzliche) Vorhaben der Registermodernisierung sein, z. B. im Hinblick auf mögliche Synergien und Rationalisierungsoptionen.

Für die Formulierung von digitaltauglichen Gesetzen sollen auch die im Projekt E-Gesetzgebung erarbeiteten Werkzeuge zum Einsatz kommen. Den digitalen Rechtsetzungsprozess unterstützt der Inhaltsdatenstandard LegalDocML.de: Er ermöglicht es, die Struktur von Regelungstexten maschinenlesbar abzubilden und die Struktur künftig einheitlich und nachvollziehbar zu gestalten.²⁵

Das Zusammenspiel dieser Werkzeuge mit dem Föderalen Informationsmanagement (FIM) beschreibt Kapitel 6.5.

²⁴ Destatis Statistisches Bundesamt: Verwaltungsdaten-Informationenplattform [online]. Abr. unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratie-kosten/VIP/vip.html> (ges. am 12.05.2021).

²⁵ Verwaltung Innovativ: Projekt E-Gesetzgebung [online]. Abr. unter: https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/projekt_E_gesetzgebung_node.html (ges. am 19.05.2021).



OZG-REIFEGRADMODELL

Das Reifegradmodell misst den Grad der Online-Verfügbarkeit einzelner OZG-Leistungen in den Stufen 0 bis 4. Auf Stufe 0 bietet eine Behördenwebseite keine Informationen über eine Leistung. Auf Stufe 1 kann eine Leistung online eingesehen und ab Stufe 2 als Antragsformular bearbeitet werden. Ab Stufe 3 können Bürger einen Antrag auf eine staatliche Leistung online stellen und entsprechende Nachweise digital einreichen. In Stufe 4 wird das Verwaltungsverfahren vollständig digital und gemäß dem Once-Only-Prinzip (s. Infobox 14) abgewickelt. Bis zum Ende des Jahres 2022 müssen die Verwaltungsleistungen laut OZG (s. Infobox 1) mindestens Stufe 3 erreichen.

Infobox 8: OZG-Reifegradmodell²⁶

ERKENNTNIS

Die FIM-Werkzeuge, E-Gesetzgebung und die VIP/Registerlandkarte helfen bei der Erarbeitung von digitaltauglichen Gesetzen.

VERWENDUNGSMÖGLICHKEITEN DER VIP

Die Verwendungsmöglichkeiten der VIP gehen deutlich über die amtliche Statistik hinaus. Um vorhandene Datenbestände nach dem Once-Only-Prinzip zu nutzen und für das angestrebte Datenaustauschverfahren nach Stufe 4 des OZG-Reifegradmodells (s. Infobox 8) bei der OZG-Umsetzung ist sie essenzielles Hilfsmittel, um zu eruieren, wo welche Datenbestände vorhanden sind.

Allein das Wissen, in welchen „klassischen“ Registern welche Daten vorhanden sind, genügt nicht. Viel entscheidender ist das Wissen über die Datenbestände in den jeweiligen Fachverfahren der Behörden. Insbesondere die Daten zu Förder- und Subventionsverfahren (z.B. Corona-Soforthilfen, Kreditprogramme der KfW) oder zu den Verwaltungsfachverfahren zu Sozialleistungen bergen erhebliches Potenzial.

Die VIP ist effektiv, wenn sie vollumfassend und stets aktuell sämtliche Informationen zu den Datenbeständen in den Registern und Fachverfahren abbildet. Die Stellen der öffentlichen Verwaltung und die Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erledigen, sind daher gefordert, das Statistische Bundesamt zu unterstützen und Informationen zu ihren Metadaten und deren späteren möglichen Änderungen mitzuteilen.

²⁶ OZG: Digitale Services im Sinne des OZG [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG> (ges.am 03.05.2021).

Methodik

Vor dem Hintergrund bestehender Gesetze ist zu eruieren, wo in den Verwaltungsverfahren Digitalisierungshürden liegen und wo Potenziale für eine digitaltaugliche Rechtsetzung bestehen. Dabei stützt sich das Gutachten methodisch auf folgende drei Perspektiven (Abb. 4).

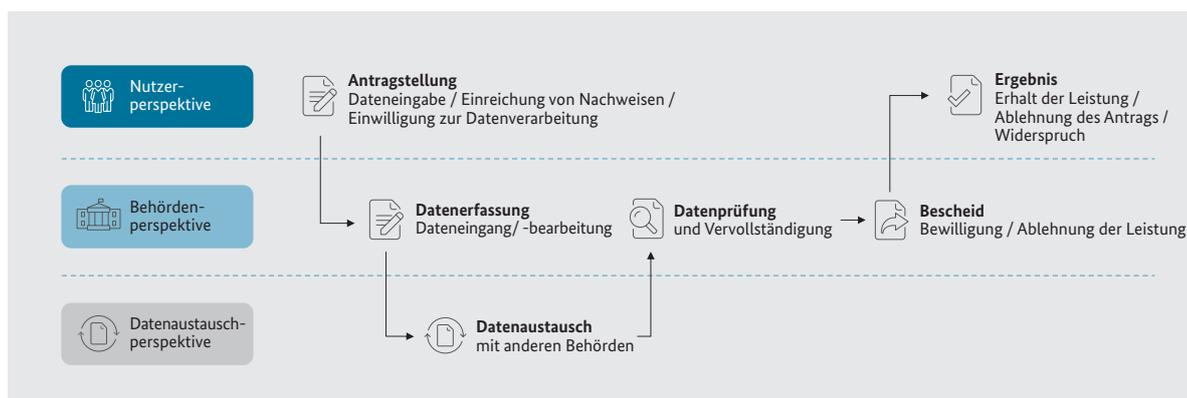


Abb. 4: Nutzerperspektive, Behördenperspektive, Datenaustauschperspektive: Prozessmodell zur Analyse von Verwaltungsverfahren

An einem Verwaltungsverfahren sind mehrere Akteure beteiligt, die jeweils als Rechtsanwender tätig werden müssen. Die digitalisierungstaugliche Ausgestaltung von Gesetzen und Rechtsbegriffen erfordert, dass alle Akteure, die als Rechtsanwender tätig sind, berücksichtigt werden. Dementsprechend ist in die Analyse die Perspektive der Behörden und der Bürger einzubeziehen.

Ein großer Teil der Nachweislast liegt derzeit noch beim Bürger. Die Nutzerperspektive betrachtet, welche Leistung der Nutzer im jeweiligen Verfahren zu erbringen hat. Gemeint ist die Antragsstellung mit der jeweiligen Dateneingabe, dem Einreichen von Nachweisen und der Einwilligung zur Datenverarbeitung.

Rückt der Bürger, zum Beispiel durch Digitalisierungsmaßnahmen wie der automatisierten Übernahme von Nachweisdaten, in den Hintergrund, gewinnt die Behördenperspektive an Gewicht. Sind die Daten vom Nutzer eingegeben und behördenseitig erfasst, beginnt der Prüfungs- und Bearbeitungsprozess, der die Behördenperspektive ausmacht.

Werden für die Prüfung oder Bewilligung einer Leistung verfahrensübergreifend Daten abgerufen, nimmt der Abgleich von Daten mit anderen Stellen und Behörden zu. Der Verfahrensschritt im Rahmen des Gutachtens, der den Austausch, Abgleich und die Übertragung von Daten zwischen Behörden betrachtet, wird als Datenaustauschperspektive bezeichnet (Abb. 5). Für den Datenaustausch ist die Eindeutigkeit der Rechtsbegriffe und

deren Verwendung zentral. Sind zum Beispiel Antragsfelder in zwei Verfahren gleich benannt, enthalten aber verschiedene Werte, kommt es zu Fehlern oder eine Automatisierung des Abrufs ist sogar gänzlich ausgeschlossen. Die Behörde A kann die Daten aus dem Datensatz B der Behörde B (Abb. 5) nicht eins zu eins durch einen automatisierten Abruf übernehmen, weil ggf. die Inhalte einzelner Felder nicht identisch sind, obwohl die Felder die gleiche Bezeichnung haben. Der uneinheitliche Gebrauch einkommensbezogener Begriffe stellt ein besonderes Problem dar, weil er einen großen Querschnitt an Leistungen und den zur Abwicklung erforderlichen IT-Fachverfahren betrifft.

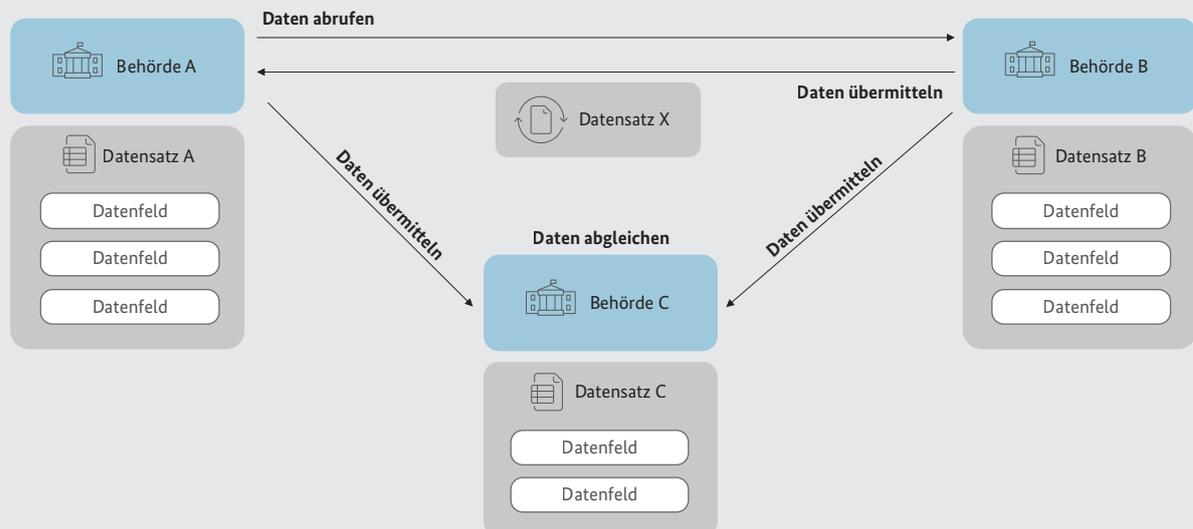


Abb. 5: Datenaustauschperspektive

Um diesen Zusammenhang zu analysieren, fokussiert sich das Gutachten vor allem auf die Komplexität und Uneinheitlichkeit des Einkommensbegriffes sowie dessen Auswirkung auf den Verwaltungsvollzug und die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren.

Zur Veranschaulichung des Problems uneinheitlich verwendeter Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug lohnt sich auch ein Blick auf die Ausprägungen der Begriffe „Kind“, „Wohnsitz“, „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in den Anträgen auf Verwaltungsleistungen und in Verwaltungsverfahren.

Antragsrelevante Ausprägungen ausgewählter Begriffe

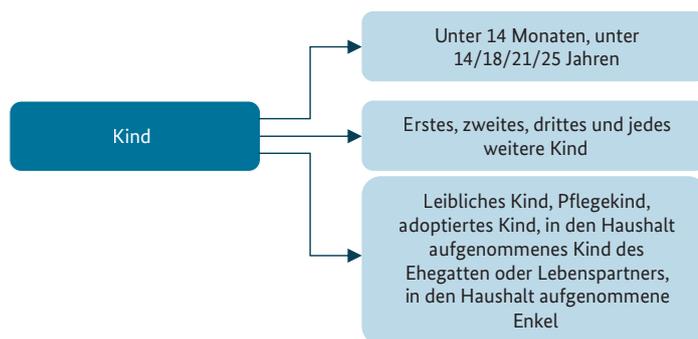


Abb. 6: Antragsrelevante Ausprägungen des Begriffs „Kind“

Der Begriff „Kind“ weist aus der Perspektive der Antragstellung und -bearbeitung drei grundlegende Eigenschaften auf: Alter des Kindes, Anzahl der Kinder und das Verhältnis des Kindes zu der antragstellenden Person. In unterschiedlichen Verwaltungsverfahren, aber auch innerhalb eines Verfahrens, haben die Ausprägungen dieser Eigenschaften Auswirkungen auf die Leistungserbringung.

Die Begriffe „Unternehmer“ und „Arbeitnehmer“ sind, wie in Kapitel 2.2 angesprochen, legal nur teilweise oder nicht eindeutig definiert. Im alltäglichen Sprachgebrauch versteht man unter „Arbeitnehmer“ eine Person, die eine nicht selbständige Tätigkeit bzw. Erwerbstätigkeit ausübt; als „Unternehmer“ bezeichnet man eine Person, die selbständig tätig ist. Hier hat der Bürger ein Definitionsproblem: Bin ich selbständig oder nichtselbständig? Bei der Antragstellung sollen „Unternehmer“ und „Arbeitnehmer“ je nach „Rolle“ unterschiedliche Angaben zum Einkommen machen (u. a. zu Einkünften, Einnahmen, Gehalt, Zulagen, Gewinn, Umsatz etc.). Diese Begriffe können im selben Antrag in unterschiedlichen Kombinationen auftauchen, was den Bürgern bei der Antragstellung mehr als nur ein oberflächliches rechtliches Verständnis abverlangt.

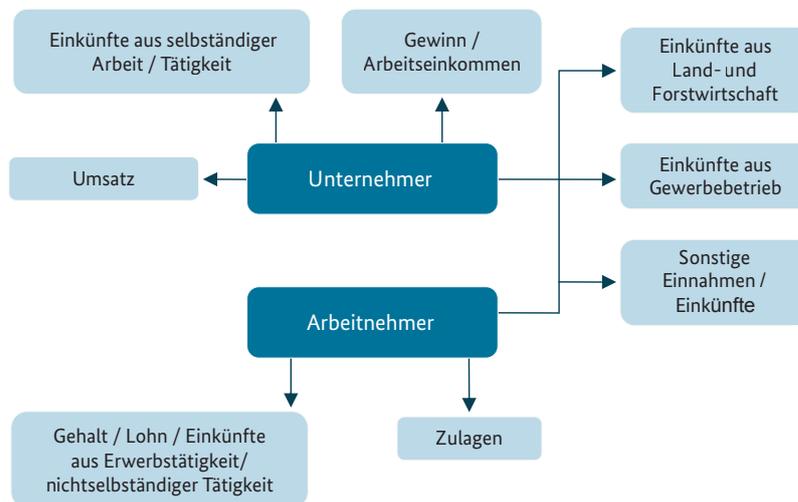


Abb. 7: Einkommensbezogene Ausprägungen der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in Anträgen

Eine Harmonisierung der Rechtsbegriffe könnte die Unklarheiten für den Bürger beheben. Auch ließen sich damit die Potenziale der Digitalisierung für den Verwaltungsvollzug besser nutzen, denn nur mit eindeutigen verfahrensübergreifenden Begriffsdefinitionen sind behörden- und verfahrensübergreifende eindeutige Datenfelder definierbar und damit eindeutige Datenströme und saubere Datenschnittstellen möglich.

Auch für die Erstellung von standardisierten Bescheiden, wie dem Kindergeld, ist der Nutzen maschinenverständlicher Rechtstexte groß.²⁷ Diese Maschinenverständlichkeit beinhaltet auch eindeutige Begriffsdefinitionen mit seinen entsprechend eindeutigen Datenfeldern. Die angestrebte Registermodernisierung mit dem Registermodernisierungsgesetz ist ein wesentlicher Schritt zur Vereinfachung dieses digitalen Verwaltungsvollzugs.

²⁷ Mohabbat Kar, R. et al. (2019) Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen. Hg. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationskonzepte FOKUS [online]. Abr. unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Recht+Digital+++Maschinenverst%C3%A4ndlich+und+automatisierbar> (ges. am 17.02.2021). S. 10f.

ZWISCHENFAZIT

- Rechtsbegriffe sind mehrfach belegt oder werden je nach Kontext unterschiedlich verstanden und verwendet. Selbst bei einer identischen gesetzlichen Definition ergeben sich bei der Anwendung in verschiedenen Rechtsgebieten teils erhebliche Unterschiede.
- Die Analyse der Bedeutung uneinheitlich verwendeter Rechtsbegriffe für den Verwaltungsvollzug erfolgt in einem Modell, das Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive (s. Abb. 17) betrachtet.
- Es entstehen Verflechtungen zwischen den Verwaltungsleistungen. Für die administrierenden Behörden ist es aufwändig, wenn bei diesen Verflechtungen nur ähnliche Rechtsbegriffe verwandt werden, da sie die genaue Abgrenzung und die Unterschiede der Rechtsbegriffe auch hinsichtlich der Nachweise abbilden müssen. Dies erhöht den Bürokratieaufwand, die Passgenauigkeit von Verwaltungsentscheidungen sinkt und die Anwendung des vorhandenen Regelungsbestandes wird fehleranfälliger.

3 Bestandsaufnahme: „Einkommen“ und „Vermögen“ als Musterbeispiele

Um die Digitaltauglichkeit von Gesetzen im erläuterten Rahmen zu analysieren, ist zunächst zu klären, wie ausgeprägt das Problem der uneinheitlichen Begriffsverwendung ist. Um sich der Digitaltauglichkeit und Harmonisierung der Rechtsbegriffe zu nähern, sind die fraglichen Begriffe und die Unterschiede im Detail zu betrachten. Hierfür dienen im Folgenden die Rechtsbegriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ als Beispiele.

Anhand dieser beiden Begriffe ist zu untersuchen, wie stark sich gesetzliche Definitionen tatsächlich unterscheiden und ob sich auch bei scheinbar abweichenden Definitionen Elemente finden lassen, die sich gleichen. Die Ergebnisse erlauben Rückschlüsse darauf, wie ausgeprägt das Problem der begrifflichen Inkonsistenzen ist. Zudem ist das Ausmaß des Anpassungsbedarfs daraus abzuleiten und erste Ansatzpunkte auszumachen.

3.1 Bedeutung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ im Verwaltungsrecht

Das Einkommen und das Vermögen einer Person sind Merkmale, die Behörden nahezu immer abfragen müssen, wenn es um die Gewährung einer staatlichen Leistung an einen Bürger geht.

Um zu beurteilen, ob Bürger zu einer staatlichen Leistung berechtigt sind, nutzen Behörden nach der momentanen gesetzlichen Ausgestaltung das Einkommen und Vermögen von Personen. Die Bedürftigkeit von Personen ist eine der Voraussetzungen für eine „klassische“ Sozialleistung wie ALG II (s. Infobox 18), Wohngeld (s. Infobox 14) BAFöG oder Kinderzuschlag.²⁸ Das heißt, die einzelne Person darf nicht über eine hinreichende finanzielle Ausstattung für den Lebensunterhalt verfügen.



BUNDESAUSBILDUNGSFÖRDERUNGSGESETZ (BAFÖG)

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) regelt die staatliche finanzielle Unterstützung für den Lebensunterhalt und die Ausbildung von Schülern und Studierenden, die von ihrer Familie nicht ausreichend unterstützt werden können. Diese Unterstützungsleistung selbst wird im allgemeinen Sprachgebrauch als „BAFöG“ bezeichnet. Bei Schülern wird eine Vollunterstützung gewährt, d. h. es besteht keine Rückzahlungspflicht. Die Unterstützung von Studenten wird zu 50 % als Darlehen gewährt; d. h. 50 % der Summe sind in der Regel nach Ablauf von 5 Jahren seit Ende der Förderung in Raten zurückzuzahlen. Das örtliche Amt für Ausbildungsförderung trifft die Entscheidung über die Ausbildungsförderung und das Bundesverwaltungsamt (BVA) stellt die Rückzahlung der Darlehen sicher.

Infobox 9: Bundesausbildungsförderungsgesetz²⁹

28 s. §§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 9 Abs. 1 SGB II; § 4 Nr. 3, 13 ff., 21 Nr. 3 WoGG § 11 Abs. 1, 2 BAFöG; § 6a BKKG.

29 s. § 17 Abs. 1, § 17 Abs. 2 S. 1, § 18 Abs. 3, 4, §§ 40, 45, § 39 Abs. 2 BAFöG, in der Fassung vom 12.11.2020, BGBl. I 2020, 2416.



KINDERZUSCHLAG

Der in § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) geregelte Kinderzuschlag wird Familien mit geringem Einkommen zusätzlich zum Kindergeld gewährt. Der Kinderzuschlag wird vorrangig zu ALG II gewährt, wenn durch ihn schon eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Familie erreicht werden kann. Die Höhe des Kinderzuschlags richtet sich nach den jeweiligen Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Familie. Für die Gewährung des Kinderzuschlags ist die Familienkasse zuständig.

Infobox 10: Kinderzuschlag³⁰

Neben diesen klassischen Sozialleistungen, die nur bei einer Bedürftigkeit des Antragstellers gezahlt werden, stehen weitere Unterstützungsleistungen. Dazu gehören familiäre Unterstützungsleistungen, die Familien im Allgemeinen fördern und nicht nur finanziell besonders schwach gestellten Personen gewährt werden. Beispielhaft zu nennen sind das Kindergeld oder Elterngeld. Dennoch spielt das Einkommen der Eltern als Leistungsbezieher auch hier eine Rolle. Die Bemessung des Elterngeldes hängt unmittelbar vom vorherigen Nettoeinkommen des beantragenden Elternteils ab (§ 2 Abs. 1 S. 1 BEEG). Je besser Eltern also vor der Geburt eines Kindes verdient haben, desto höher ist grundsätzlich das Elterngeld. Ein hohes Einkommen führt hier mithin zu einer höheren staatlichen Leistung, während es bei klassischen Sozialleistungen die staatlichen Leistungen reduziert.



ELTERNGELD

Das Elterngeld ist eine im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) geregelte Einkommensersatzleistung. Es soll einen Einkommensverlust ausgleichen, der dadurch entsteht, dass Eltern zugunsten der Kindererziehung weniger oder gar nicht mehr arbeiten. Die Höhe des Elterngeldes richtet sich nach dem Einkommen des betroffenen Elternteils vor der Geburt des Kindes und beträgt grundsätzlich 67 % dieses Einkommens (höchstens 1.800 Euro, mindestens 300 Euro).

Infobox 11: Elterngeld³¹

Weiter ist das persönliche Einkommen im Steuerrecht von zentraler Bedeutung. Die Höhe des Jahreseinkommens dient als Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuerbelastung des Bürgers (§ 32a Abs. 1 S. 1 EStG). Jeder Bürger soll (nur) so hohe Steuern zahlen müssen, wie ihm nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen zuzumuten ist. Wer ein hohes Einkommen hat, der kann und muss höhere Steuern zahlen als derjenige, der wenig verdient.

³⁰ § 6a BKGG in der Fassung vom 10.03.2021, BGBl. I 2021, 335.

³¹ § 2 BEEG in der Fassung vom 15.02.2021, BGBl. I 2021, 239.

Eine ähnliche Bedeutung haben Einkommen und Vermögen für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Es bestimmt sich nach dem jeweiligen Einkommen, ob und in welcher Höhe ein eigener Beitrag zu den Leistungen der Eingliederungshilfe geleistet werden muss (§§ 92, 136 f SGB IX). Ein hohes Vermögen kann wiederum den Anspruch auf die staatliche Leistung ausschließen (§ 140 SGB IX).³²



EINGLIEDERUNGSHILFE FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Die seit dem Jahr 2020 im SGB IX geregelte Eingliederungshilfe umfasst Leistungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, die ihnen helfen soll, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Die Eingliederungshilfe ist nach unterschiedlichen Lebensbedürfnissen gegliedert. Die Menschen können in der sozialen Teilhabe, im Arbeitsleben oder in der Bildung unterstützt werden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Einkommensverhältnissen hat die leistungsbeziehende Person eigene Beiträge zu den Leistungen der Eingliederungshilfe zu erbringen.

Infobox 12: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ³³

Dieser knappe Überblick über verschiedene Bereiche des Verwaltungsrechts zeigt bereits die hohe Bedeutung der finanziellen Verhältnisse einer Person. Festgemacht werden diese Verhältnisse an den Merkmalen „Einkommen“ und „Vermögen“. Beide Begriffe sind jedoch nicht aus sich heraus eindeutig verständlich. Weder für die Verwaltung noch für die Bürger ist ohne nähere Erläuterung klar, welche Beträge unter das Einkommen oder das Vermögen fallen. Dementsprechend sind beide Begriffe in den maßgeblichen Gesetzen näher definiert. Es wird jeweils bestimmt, was bei der Ermittlung von Einkommen und Vermögen genau zu berücksichtigen ist.

³² Mit Ausnahme der in § 138 I SGB IX genannten Leistungen, s. § 140 Abs. 3 SGB IX.

³³ § 92 SGB IX in der Fassung vom 04.05.2021, BGBl. I 2021, 882.

3.2 Status quo: Diverse Begriffsausgestaltungen

Schon ein kurzer Blick in diese Gesetze zeigt, dass jedes Gesetz eine mehr oder weniger individuelle Definition aufstellt. Ausgeprägte Uneinheitlichkeiten sind festzustellen. Der folgende Vergleich der gesetzlichen Definitionen beider Begriffe erlaubt es, genauere Schlüsse hinsichtlich des Ausmaßes der Unterschiede und des Harmonisierungsbedarfs zu ziehen.

Einkommen

Der Einkommensbegriff prägt den gesamten Bereich der Leistungsverwaltung und das Steuerrecht. In allen Gesetzen, die auf das Einkommen als Begriff abstellen, finden sich Erläuterungen zum Begriffsverständnis. Nicht alle Gesetze definieren den Begriff dabei vollkommen eigenständig. Vielmehr wird in vielen Fällen auf Definitionsnormen eines anderen Gesetzes verwiesen. Auffällig ist, dass es oft nicht bei einem Verweis bleibt. Stattdessen wird der über den gesetzlichen Verweis herangezogene Betrag weiter spezifiziert: Einzelne näher bestimmte Erträge werden, anders als in dem Gesetz, auf das verwiesen wird, gesondert hinzugerechnet oder abgezogen (im Einzelnen dazu später). Teilweise – wenn auch eher selten – wird ohne Einschränkungen (pauschal) auf die Begriffsbestimmung eines anderen Gesetzes verwiesen. Die gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe lassen sich vor diesem Hintergrund in drei Kategorien aufteilen (Abb. 8):

- Konstitutive Begriffsbestimmungen: Das Gesetz definiert den Einkommensbegriff für den Anwendungsbereich des Gesetzes komplett eigenständig. Es werden alle Elemente, die bei der Ermittlung des Einkommens zu berücksichtigen sind, explizit benannt.
- Vollverweis: Das Gesetz verweist für die Definition des Einkommens auf die Bestimmungen eines anderen Gesetzes und nimmt keine gesonderten Regelungen zum Einkommen vor.
- Modifizierende (Teil-)Verweise: Das Gesetz verweist als Ausgangspunkt auf einen Teil der Einkommensdefinition eines anderen Gesetzes. Das daraus zu entnehmende Merkmal wird aber um weitere Aspekte ergänzt. Der Einkommensbegriff des anderen Gesetzes wird also modifiziert. Letztlich entsteht ein eigenes Begriffsverständnis.

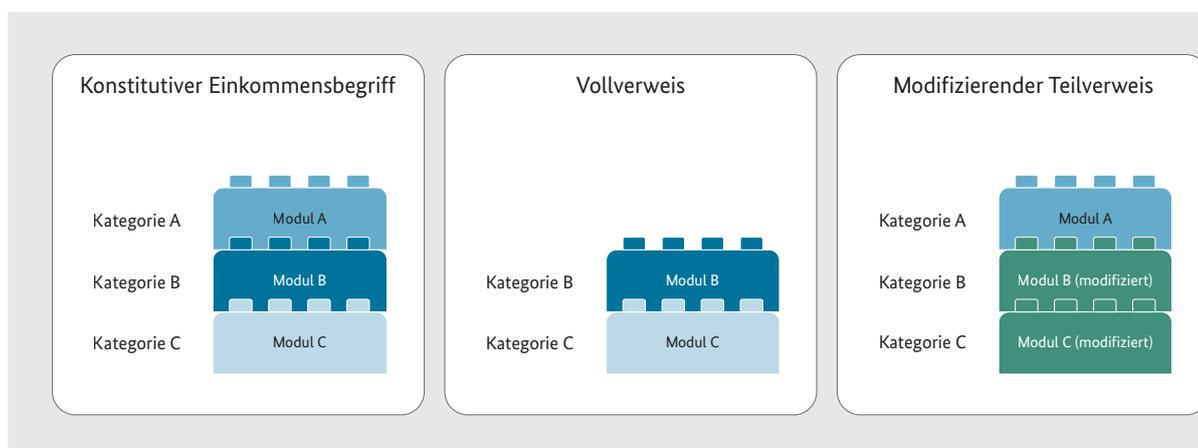


Abb. 8: Kategorisierung der gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe

Konstitutive Begriffsbestimmungen finden sich z. B. für die Einkommensteuer (§ 2 EStG) und für den Bereich des ALG II (§ 11 SGB II). Die jeweiligen Gesetze definieren genau, welche Werte nach ihrem Verständnis in das Einkommen einzubeziehen sind und welche nicht.

Beide Gesetze bilden wiederum den Bezugspunkt für andere Bereiche des Verwaltungsrechts. Für die Bemessung des Kinderzuschlags wird beispielsweise umfassend auf den für das ALG II definierten Einkommensbegriff Bezug genommen (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG); die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen verweist hingegen pauschal auf einen Teil des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs, ohne Ergänzungen vorzunehmen (§ 135 Abs. 1 SGB IX). Beides sind somit Beispiele für uneingeschränkte Verweise auf die Einkommensdefinition eines anderen Gesetzes.

Am häufigsten anzutreffen sind modifizierende Teilverweise. Entsprechende Verweise auf einen Teil des einkommensteuerlichen Begriffsverständnisses finden sich z. B. für den Einkommensbegriff beim BAföG (§ 21 BAföG) oder beim Elterngeld (§§ 2 ff. BEEG). In beiden Fällen nimmt das konkrete Gesetz dann aber Modifikationen vor. Diese sechs Bereiche dienen im Folgenden als Basis, um die unterschiedlichen Einkommensdefinitionen genauer zu betrachten (Abb. 9). Sie decken alle Definitionskategorien ab. Mit den zwei Beispielen aus jeder Kategorie lässt sich ablesen, ob es auch innerhalb der Kategorien gewisse typische Strukturen und Unterschiede zu den anderen Begriffen gibt.

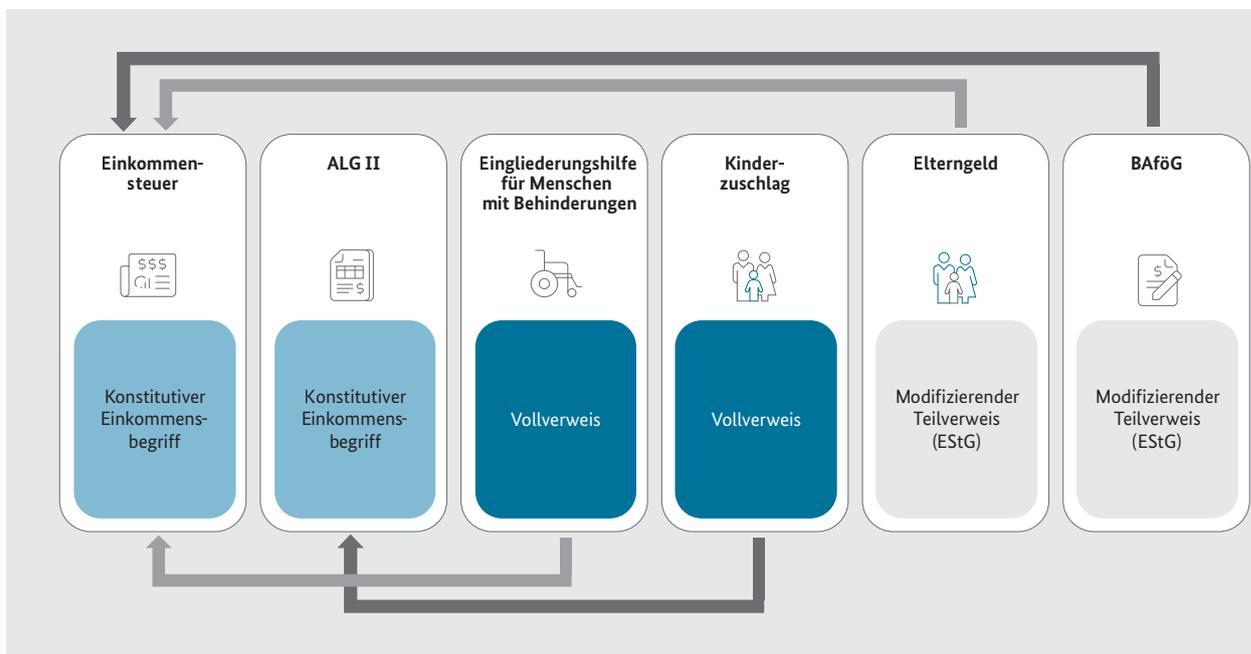


Abb. 9: Überblick der Begriffsbestimmungen „Einkommen“

Elemente der Einkommensbegriffe – einzubeziehende Werte

Zerlegt man die Einkommensbegriffe der sechs untersuchten Bereiche in Einzelteile, ist festzustellen, dass fast alle Definitionen derselben Struktur folgen (Abb. 10): Zuerst wird bestimmt, welche Bezüge allgemein einzubeziehen sind. Eingeschränkt wird diese allgemeine Bestimmung durch die explizite Freistellung einzelner Bezüge.

Anschließend werden gewisse Aufwendungen einkommensmindernd berücksichtigt, die sich grob in zwei Gruppen teilen lassen:

- Erwerbsaufwendungen: Ausgaben, die einzelne Personen machen, um Bezüge zu generieren. Zum Beispiel die Anschaffung von Arbeitsmitteln.
- Private Aufwendungen: Ausgaben aus privaten Gründen. Zum Beispiel für die Familie oder Versicherungsbeiträge.

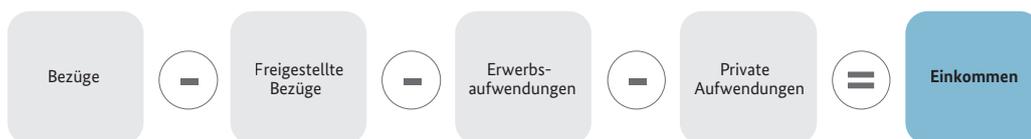


Abb. 10: Elemente des Einkommensbegriffs

Einzig die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zeigt eine abweichende Herangehensweise: Wie erläutert verweist das Gesetz hier auf die Bestimmungen des Einkommensteuerrechts. Allerdings wird nicht auf das gesamte Einkommen Bezug genommen, sondern nur auf den Teilbereich der sog. Summe der Einkünfte. Die Summe der Einkünfte erfasst die zu berücksichtigenden Bezüge abzüglich der Erwerbsaufwendungen. Privat veranlasste Ausgaben sind hingegen außer Acht gelassen (Abb. 11).



Abb. 11: Elemente des Einkommensbegriffs bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Diese gemeinsame Struktur dient als Ausgangspunkt für mögliche Harmonisierungsansätze. Dennoch sind die einzelnen Begriffe im Detail unterschiedlich gestaltet.

Berücksichtigte Bezüge

Die Definitionen unterscheiden sich bereits bzgl. der Frage, welche Arten von Bezügen beim Einkommen zu berücksichtigen sind. Im Ausgangspunkt besteht noch das einheitliche Verständnis, dass Bezüge in Geld sowie andere materielle Vorteile, die als solche und gerade nicht als Geld zufließen (geldwerte Vorteile), zum Einkommen zählen.

Hinsichtlich der Frage, welche Bezüge in Geld einzubeziehen sind, ergeben sich aber deutliche Unterschiede. Die für das ALG II maßgebliche Einkommensdefinition berücksichtigt alle „Einnahmen in Geld“ (§11 Abs. 1 S. 1 SGB II). Erfasst ist damit jegliche Geldzahlung an die betreffende Person. Herkunft und Grund der Zahlung sind für die Einbeziehung irrelevant.

Die ebenfalls konstitutive Definition des Einkommensteuergesetzes ist diesbezüglich deutlich enger. Einbezogen werden nur Bezüge, die am Markt erwirtschaftet wurden (§ 2 Abs. 1, 2 EStG). Damit werden z. B. Schenkungen oder Erbschaften im Einkommensteuerrecht nicht erfasst,³⁴ während sie für Zwecke des ALG II in das Einkommen einfließen.

Für Bezüge in Geldeswert gilt beim einkommensteuerlichen Einkommensbegriff dasselbe wie für solche in Geld. Sie werden also grundsätzlich berücksichtigt, wenn sie am Markt erwirtschaftet wurden (§ 2 Abs. 1, 2, § 8 Abs. 1 S. 1 EStG). Der Einkommensbegriff des ALG II ist bei den Bezügen in Geldeswert weniger weitgehend als bei den Bezügen in Geld. Bezüge in Geldeswert werden nur einbezogen, wenn sie aus einer Erwerbstätigkeit stammen (§ 11 Abs. 1 S. 2 SGB II).³⁵ Damit bleiben z. B. geschenkte oder geerbte Gegenstände außer Ansatz. In dieser Hinsicht gleichen sich die Herangehensweisen beim ALG II und der Einkommensteuer.

Die anderen vier Bereiche folgen diesbezüglich grundsätzlich den Vorgaben ihrer Bezugsgesetze. Das bedeutet: Beim Kinderzuschlag – wie beim ALG II – werden jegliche Bezüge in Geld und die eingeschränkten Bezüge in Geldeswert einbezogen.³⁶ Demgegenüber schlagen für das Einkommen beim BAföG³⁷, beim Elterngeld³⁸ und bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen³⁹ die Einschränkungen des einkommensteuerlichen Begriffs durch.

³⁴ Diese werden steuerlich insbesondere von der Erbschaft- und Schenkungsteuer erfasst. Dem steuerlichen Einkommensbegriff unterfallen sie nicht.

³⁵ § 11 Abs. 1 S. 2 SGB II benennt zudem explizit Bezüge aus Bundesfreiwilligendienst und Jugendfreiwilligendienst. Diese unterfallen nach den einkommensteuerlichen Wertungen aber auch der Erwerbstätigkeit, sodass sie hier keiner expliziten Erwähnung bedürfen.

³⁶ Verweis in § 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG.

³⁷ Verweis in § 21 BAföG.

³⁸ Verweis in § 2 Abs. 1 S. 3 BEEG.

³⁹ Verweis in §135 SGB IX.

	EST	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Geld						
Jegliche Bezüge	-	+	+	-	-	-
Nur am Markt erwirtschaftete Bezüge	+	-	-	+	+	+
Güter in Geldeswert						
Jegliche Bezüge	-	-	-	-	-	-
Nur am Markt erwirtschaftete Bezüge	+	+	+	+	+	+

Tabelle 1: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Bezügen

Die Bestimmungen zum Elterngeld und zum BAföG bleiben dabei jedoch nicht stehen, sondern modifizieren die relevanten Bezüge unterschiedlich: Das Elterngeld berücksichtigt nicht sämtliche einkommensteuerlichen Erwerbsbezüge, sondern nur solche, die aus einer Erwerbstätigkeit stammen (§ 2 Abs. 1 S. 3 BEEG). Damit ist gemeint, dass sie aus einer Tätigkeit in Land- und Forstwirtschaft, als Gewerbetreibender, Selbständiger oder aus nichtselbständiger Arbeit (Arbeitnehmer) resultieren müssen. Anders als beim einkommensteuerlichen Begriff bleiben damit Bezüge außer Ansatz, die aus Kapitalvermögen (z. B. Aktien) oder den sog. sonstigen Einkünften herrühren.

Für den Einkommensbegriff des BAföG werden ergänzend zu den über den einkommensteuerlich erfassten Begriff noch weitere Bezüge explizit erfasst (§ 21 Abs. 2a, 3 BAföG).⁴⁰ Es kommt insoweit also bereits zu einer Modifizierung (Abb. 12).

⁴⁰ Z. B. Waisenrenten/-gelder, andere Ausbildungsbeihilfen, sonstige Einnahmen für den Lebensbedarf und Einkünfte, die nur dem ausländischen Steuerrecht unterliegen.

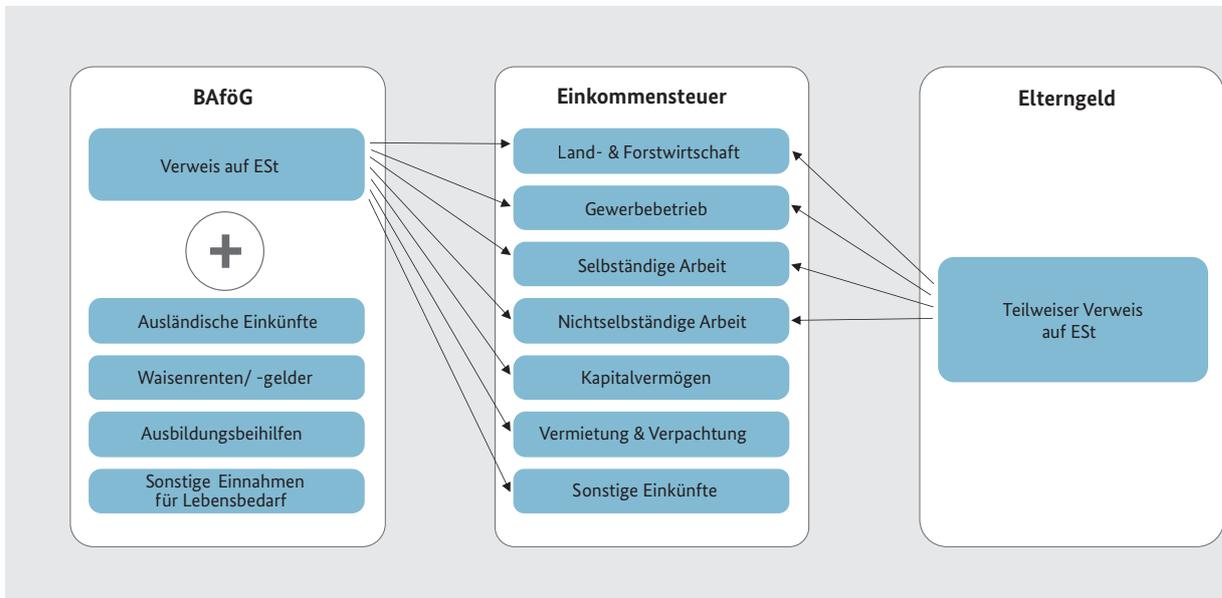


Abb. 12: Modifizierung der EStG-Bezüge für Elterngeld und BAföG

Freigestellte Bezüge

Die zu berücksichtigenden Bezüge sind in allen Bereichen (mit Ausnahme der gesonderten Bestimmungen beim BAföG) nur abstrakt beschrieben. Zur Korrektur werden jeweils einzelne explizit benannte Bezugsarten ausgenommen. Das Einkommensteuergesetz sieht dafür einen ausführlichen Katalog verschiedener Bezugsformen vor (§§ 3 bis 3c EStG), der auch für das BAföG,⁴¹ das Elterngeld⁴² und die Eingliederungshilfe⁴³ Anwendung findet. Für das BAföG wird dieser Katalog zudem noch individuell ergänzt (§ 21 Abs. 4 BAföG). In den Einkommensbegriffen des ALG II (§ 11a SGB II, § 1 Abs. 1 ALG II-VO) und des Kinderzuschlags⁴⁴ werden nur einzelne Aspekte der einkommensteuerlichen Freistellungen übernommen, diese aber um andere gesonderte Freistellungen ergänzt. Dabei gibt es auch geringfügige Abweichungen zwischen Kinderzuschlag und ALG II. Einigkeit besteht in allen Bereichen hinsichtlich der Nichtberücksichtigung bestimmter staatlicher Leistungen, z. B. solcher nach dem Bundesentschädigungsgesetz.

41 Über den Verweis auf die Summe der positiven Einkünfte nach dem EStG in § 21 Abs. 1 BAföG.

42 BSG vom 25.6.2009 – B 10 EG 9/08 R, juris Rn. 20 ff.

43 Über den Vollverweis aufs EStG in § 135 I SGB IX.

44 Über den Vollverweis aufs SGB II in § 6a BKKG.

	EST	ALG II	Kinderzu- schlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Katalog § 3 EStG	+	-	-	+	+	+
Teilaspekte von § 3 EStG		+	+			
Leistungen nach SGB II		+	+			
Grundrenten nach BVG		+	+			
Leistungen nach BEG		+	+			
Wohngeld		-	+			
Andere Freistellungen	-⁴⁵	+	+	-	+	-
Schadenersatz nach § 253 II BGB		+	+		-	
Zweckgebundene ö-r Leistungen		+⁴⁶	+		-	
Freiwillige Zuwendungen Dritter		+	+		-	
Überbrückungsgeld nach StVollzG (z.T.)		+	+		-	
Einnahmen deren Berücksichtigung Zweckbestimmung entgegensteht		-	-		+	

Tabelle 2: Gegenüberstellung von freigestellten Bezügen bei verschiedenen Sozialleistungen

⁴⁵ Vielfach aber bereits keine steuerpflichtigen Einkünfte.

⁴⁶ Aber Rückausnahmen vorhanden.

Erwerbsaufwendungen

In allen untersuchten Beispielgebieten werden bei der Ermittlung des Einkommens Erwerbsaufwendungen zum Abzug zugelassen. Ausgaben, die eine Person in Zusammenhang mit der Erwirtschaftung von Bezügen macht, werden damit berücksichtigt und reduzieren so das Einkommen als Bemessungsgröße. In fast allen Rechtsgebieten können dabei die tatsächlich angefallenen Ausgaben angesetzt werden.⁴⁷ Nur beim Elterngeld wird davon Abstand genommen und nach Einkunftsarten differenziert. Bei Bezügen, die aus nichtselbständiger Arbeit resultieren (Arbeitnehmer), wird ein pauschaler, für alle Personen geltender Wert in Abzug gebracht (§ 2c Abs. 1 S. 4 BEEG). Bei selbständigen Tätigkeiten werden aber wiederum die tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt (§ 2d Abs. 2 BEEG).⁴⁸

Beim ALG II und beim Kinderzuschlag wird außerdem zusätzlich zu den tatsächlich (erklärten) Aufwendungen noch ein weiterer pauschaler Betrag abgezogen, der allerdings keine Erwerbsaufwendungen abbildet, sondern als Anreiz für die Betroffenen dienen soll, sich erwerbswirtschaftlich zu betätigen (§ 11b Abs. 3 SGB II).

	Est	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Grds. umfassend	+	+	+	-	+	+
Arbeitnehmer nur Pauschbetrag				+		
Selbständige Tätigkeit umfassend				+ ⁴⁹		

Tabelle 3: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Erwerbsaufwendungen

Bei der Verrechnung der Erwerbsaufwendungen mit den relevanten Bezügen gilt folgende Besonderheit: Sowohl die Bezüge als auch die Erwerbsaufwendungen werden einzelnen Kategorien von Einkünften zugeordnet. Für die Einkommensteuer (und die darauf verweisenden Bereiche) ergeben sich die sieben zu unterscheidenden Einkunftsarten bereits aus dem Gesetz. Auch für das ALG II wird zwischen verschiedenen Arten unterschieden. Diese Unterscheidung ergibt sich aus einer das Gesetz ergänzenden Verordnung.⁵⁰ Sie ähnelt der Einkommensteuer, ist aber nicht identisch. Im Vergleich zur Einkommensteuer gibt es Unterschiede bei der Behandlung von Verlusten. Die der jeweiligen Einkunftsart zugerechneten Bezüge und Erwerbsaufwendungen werden miteinander verrechnet. Übersteigen die Erwerbsaufwendungen die Bezüge, so kann sich für eine Einkunftsart ein negatives Ergebnis

47 s. z. B. § 2 Abs. 2 EStG, § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB II.

48 Dies gilt ausnahmslos für die Ermittlung des Einkommens im Bemessungszeitraum, s. § 2d Abs. 2 BEEG, durch den Verweis auf die Gewinnermittlung nach dem EStG, wo nach § 4 Abs. 4 EStG sog. Betriebsausgaben grundsätzlich zum Abzug gebracht werden. Für die Ermittlung im Bezugszeitraum können auf Antrag die tatsächlichen Betriebsausgaben berücksichtigt werden, ansonsten wird auf einen pauschalen Abzug von 25 % der zugrunde gelegten Einnahmen zurückgegriffen, § 2d Abs. 3 S. 2 BEEG.

49 Mit der bereits dargestellten Ausnahme des § 2d Abs. 3 S. 2 HS. 1 BEEG für die Ermittlung im Bezugszeitraum.

50 Zum Zwecke der Berechnung des Einkommens differenziert die Alg II-V nach Einkunftsarten, s. §§ 2-4 Alg II-V.

ergeben, also ein Verlust. Dann stellt sich die Frage, ob dieser Verlust mit positiven Ergebnissen aus anderen Bereichen innerhalb derselben Zeitspanne verrechnet werden kann. Nur beim einkommensteuerlichen Einkommensbegriff und der konsequent darauf verweisenden Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist das zulässig.⁵¹ In den anderen Bereichen werden defizitäre Einkunftsarten hingegen ignoriert. Für die Bestimmung des Einkommens werden nur die positiven Ergebnisse der anderen Einkunftsarten beachtet.⁵²

EST	ALG II	Kinderzuschlag	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
+ ⁵³	-	-	-	-	+

Tabelle 4: Periodische Verlustverrechnung zwischen verschiedenen Einkunftsarten

Private Aufwendungen

Deutlich größer sind die Unterschiede bzgl. der Berücksichtigung privater Aufwendungen. Zwar lassen fast alle Beispielsbereiche bestimmte Abzüge zu, doch im Detail unterscheidet sich die Ausgestaltung sehr.⁵⁴ Die in den Gesetzen thematisierten privaten Aufwendungen lassen sich im Wesentlichen drei Kategorien zuordnen:

- gezahlte Steuern,
- Aufwendungen des Leistungsberechtigten bzw. Steuerpflichtigen für sich selbst,
- Aufwendungen für andere (nahestehende) Personen (z. B. Kinder, Ehepartner).

Weitgehend einheitlich sind die Einkommensbegriffe hinsichtlich der grundsätzlichen Berücksichtigung gezahlter Steuern und eigener Vorsorgeaufwendungen wie Altersvorsorge oder Krankenversicherung. Der berücksichtigte Umfang unterscheidet sich im Detail jedoch wiederum teilweise. Aufwendungen für andere Personen werden im Rahmen des Elterngeldes und BAföGs – anders als bei Einkommensteuer, ALG II und Kinderzuschlag – grundsätzlich außer Acht gelassen.

Die Eingliederungshilfe nimmt hier eine Sonderrolle ein. Da sie nur auf den Teilbereich „Summe der Einkünfte“ des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs verweist (§ 135 Abs. 1 SGB IX), finden private Aufwendungen insgesamt keine Berücksichtigung.

⁵¹ Für die Einkommensteuer ergibt sich das aus der Formulierung „Summe der Einkünfte“ des § 2 Abs. 3 EStG; für die Eingliederungshilfe aus dem Verweis hierauf.

⁵² Für das ALG II ergibt sich das aus § 5 ALG II VO; für den Kinderzuschlag aus dem Vollverweis aufs SGB II. Im System des Elterngeldes folgt dies aus der ausdrücklichen Anknüpfung an die „Summe der positiven Einkünfte“. Gleiches gilt für die Bundesausbildungsförderung, s. § 21 Abs. 1 BAföG.

⁵³ Mit einzelnen Ausnahmen.

⁵⁴ Siehe §§ 10-10i, 33-33b EStG; § 11b SGB II; § 21 Abs. 1 S. 3, II BAföG; §§ 2e, 2f BEEG.

	EST	ALG II	Kinderzu- schlag	Elterngeld	BAföG	Eingliede- rungshilfe
Gezahlte Steuern						
Kirchensteuer	+	+	+	+	+	-
Einkommensteuer/ Solidaritätszuschlag		+	+	+	+	-
Gewerbesteuer	- ⁵⁵	+	+	-	+	-
Aufwendungen für sich selbst						
Vorsorgeaufwendungen	+	+	+	+	+	-
Eigene Ausbildung	+	-	-	-	-	-
Außergewöhnliche Belastungen	+	-	-	-	-	-
Aufwendungen für andere Personen						
Kinderbetreuungskosten	+	-	-	-	-	-
Schulgeld	+	-	-	-	-	-
Unterhalt getrennter Ehegatte	+	+	+	-	-	-
Kindunterhalt	- ⁵⁶	+	+	-	-	-
Versorgungsleistungen u. ä.	+	-	-	-	-	-
Freibetrag BAföG	-	+	+	-		-
Elternunterhalt	(+)	+	+	-	-	-

Tabelle 5: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen

⁵⁵ Aber (pauschalierte) Anrechnung nach § 35 EStG auf die tarifliche Est.

⁵⁶ Berücksichtigung über Kinderfreibetrag.

Personelle und zeitliche Bezugspunkte

Neben der Frage, welche Werte in die Berechnung des Einkommens einzubeziehen sind, bestimmen die jeweiligen Gesetze zudem, auf wessen Einkommen es ankommt und für welchen Zeitraum das Einkommen zu bestimmen ist. Hier bestehen wiederum erhebliche Unterschiede.



BEDARFGEMEINSCHAFT

Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören alle in einem Haushalt lebenden Personen, welche gemeinsam wirtschaften. Grundsätzlich wird der Rechtsbegriff auf Eheleute, Lebenspartner, Personen aus einer eheähnlichen Gemeinschaft sowie auch Eltern und Kinder angewandt. Wenn eine Person beispielsweise Arbeitslosengeld II beantragt, wird sowohl das Einkommen des Antragsstellers als auch die Einkommen der Personen der Bedarfsgemeinschaft betrachtet.

Infobox 13: Bedarfsgemeinschaft⁵⁷

Das ALG II sowie der Kinderzuschlag fragen nach dem Einkommen des Antragstellers und nach dem Einkommen ihm nahestehender Personen (§ 9 Abs. 2 SGB II). Das gilt immer dann, wenn diese in einer sog. Bedarfsgemeinschaft leben, sich also vor allem einen Haushalt teilen. Für die Einkommensteuer und das Elterngeld ist hingegen grundsätzlich nur das Einkommen des Steuerpflichtigen bzw. des Elterngeldbeziehers selbst relevant. Beim BAföG (§ 11 Abs. 2 BAföG) und der Eingliederungshilfe (§ 136 Abs. 1 SGB IX) können demgegenüber auch andere Person maßgeblich sein.

	EST	ALG II ⁵⁸	Kinderzuschlag ⁵⁹	Elterngeld	BAföG	Eingliederungshilfe
Betroffener	+	+	+	+	+	+
Eltern	-	+	+	-	(+)	(+)
Ehegatte/Lebenspartner	- ⁶⁰	+	+	-	+	-
Lebensgefährte	-	+	+	-	-	-
Kinder	-	+	+	-	-	-

Tabelle 6: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte

⁵⁷ § 7 Abs. 3 SGB II.

⁵⁸ Andere Personen als Antragsteller nur bei Bedarfsgemeinschaft.

⁵⁹ Andere Personen als Antragsteller nur bei Bedarfsgemeinschaft.

⁶⁰ Wobei bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten, eine gewisse Vermengung der Einkommen entsteht (sog. Ehegattensplitting), § 26b EstG.

Die Unterschiede an dieser Stelle stören zwar die Übersichtlichkeit, für Digitalisierungsbestrebungen dürften sie allerdings weniger problematisch sein als die anderen Aspekte. Solange die Werte personenbezogen erhoben werden, lassen sie sich gezielt abfragen und einbeziehen.

Kritischer sind die vorhandenen Unterschiede der zeitlichen Bezugspunkte (Abb. 13). Hier stellen alle Bereiche eigene Kriterien auf. Für die Einkommensteuer wird das Einkommen auf ein ganzes Kalenderjahr ermittelt (§ 25 Abs. 1 EStG), Werte für einzelne Monate sind grundsätzlich nicht vorhanden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht für die mit der Lohnsteuer abgegoltenen Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit. Will man bei den anderen Einkunftsarten aber auf die einkommensteuerliche Ermittlung des Einkommens zurückgreifen, funktioniert das momentan nur, wenn nach den Werten eines vollen Kalenderjahrs gefragt wird. Für BAFöG (§ 24 Abs. 1 BAFöG)⁶¹ und Eingliederungshilfe (§ 135 Abs. 1 a. E. SGB IX) passiert das – anders aber bei ALG II (§ 11 Abs. 2 SGB II), Kinderzuschlag (§ 6a Abs. 8 S. 1 BKGG) und teilweise beim Elterngeld (§ 2b Abs. 1 BEEG)⁶². In diesen Bereichen sind kürzere Zeiträume und nicht Kalenderjahre, sondern flexibel beginnende Zeitabschnitte relevant, was eine gesonderte Ermittlung erfordert und demzufolge Werte nicht problemlos verfahrensübergreifend ausgetauscht werden können.

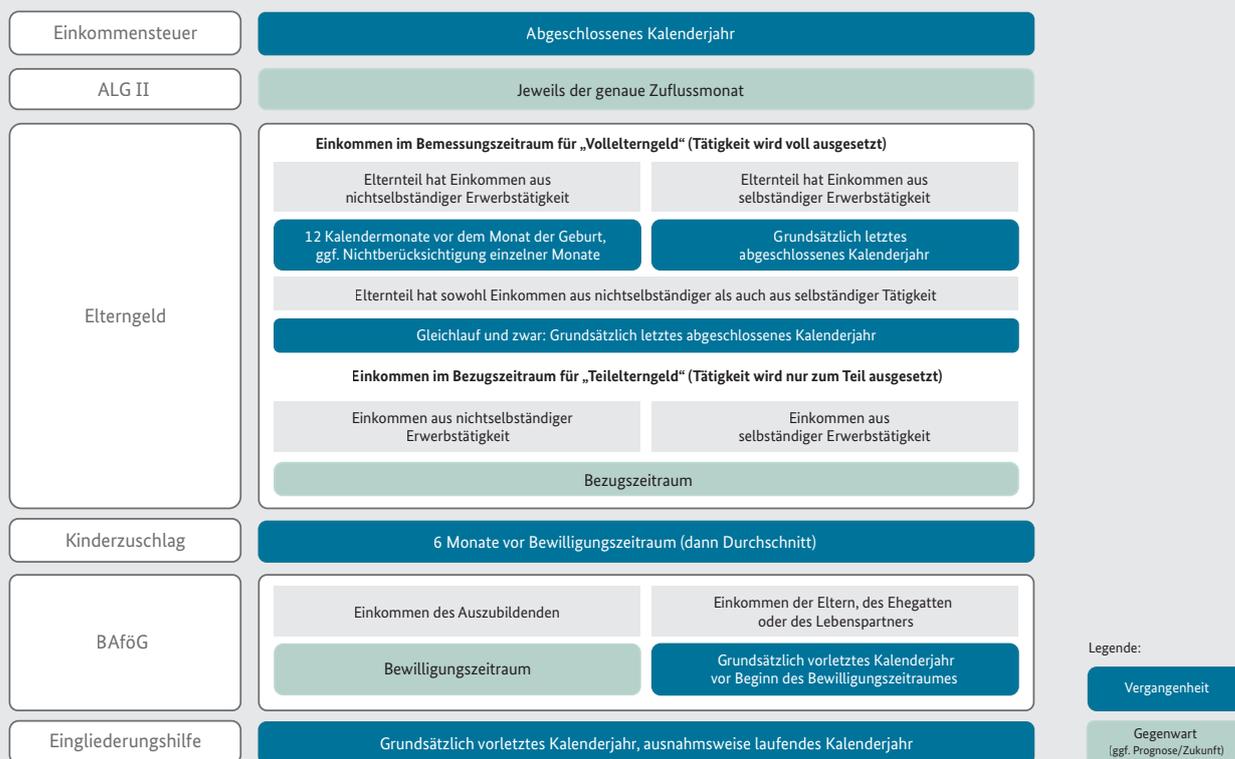


Abb. 13: Gegenüberstellung zeitlicher Bezugspunkte

⁶¹ Zumindest bzgl. des Einkommens der Eltern, des Ehegatten oder des Lebenspartners des Auszubildenden.

⁶² Für die Ermittlung des Einkommens aus nichtselbständiger Arbeit.

Vermögen

Der Vermögensbegriff ist im Verwaltungsrecht weniger zentral als der Einkommensbegriff. Betrachtet man die beispielhaft zum Einkommen herangezogenen Bereiche, ist festzustellen: Für die nur auf das Einkommen abstellende Einkommensteuer spielt das Vermögen naturgemäß keine Rolle. Aber auch im sonstigen Steuerrecht ist der Begriff seit der faktischen Abschaffung der Erhebung der Vermögensteuer nicht mehr relevant. Daneben ist der Vermögensbegriff auch für das Elterngeld nicht maßgeblich.

Relevant wird das Vermögen aber in allen Bereichen, in denen staatliche Leistungen gewährt werden, weil der Einzelne einer finanziellen Unterstützung bedarf. Das betrifft vor allem die klassischen Sozialleistungen (ALG II, Kinderzuschlag).

Um in der folgenden Gegenüberstellung die Begriffsdefinitionen möglichst umfassend zu analysieren, wird ergänzend zu den zum Einkommen untersuchten Bereichen noch das Wohngeld, eine ebenfalls klassische Sozialleistung, als Beispiel hinzugezogen. Steuerrecht und Elterngeld werden mangels Relevanz außer Acht gelassen.

Die in den Gesetzen verwendeten Vermögensbegriffe lassen sich den bzgl. des Einkommens eingeführten Kategorien zuordnen. Im Unterschied zum Einkommensbegriff beschränkt sich der Vermögensbegriff auf die zwei Kategorien konstitutive Vermögensbegriffe und Vollverweise. Modifizierende Teilverweise sind nicht üblich.

Beim Vermögensbegriff stellen die meisten Gesetze konstitutive Begriffsdefinitionen auf (Abb. 14). Nur beim Kinderzuschlag findet sich – wie schon bzgl. des Einkommens – ein umfassender Verweis auf die Begriffsbestimmungen zum ALG II (§ 6a Abs. 3, 5, 6 BKGG). Das Verhältnis von konstitutiven Begriffen zu Verweisen unterscheidet sich deutlich vom Einkommensbegriff, bei dem Verweise überwiegen und sich nur selten völlig eigenständige Definitionen finden.

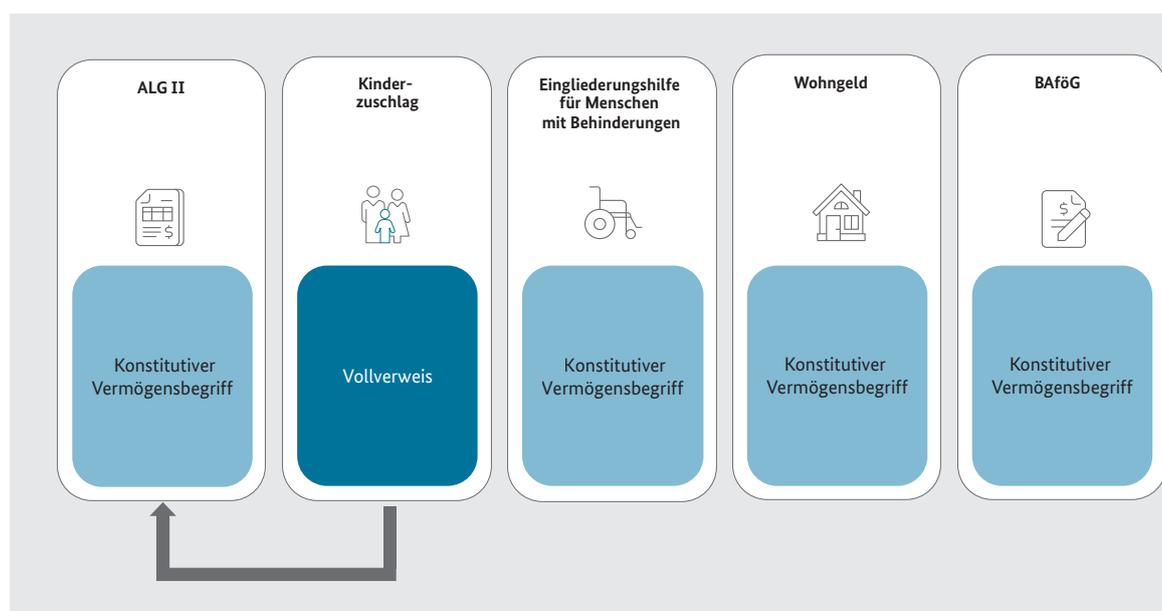


Abb. 14: Überblick der Begriffsbestimmungen „Vermögen“

Elemente der Vermögensbegriffe – einzubeziehende Werte

Ebenso wie die Einkommensbegriffe weisen auch die verschiedenen Vermögensdefinitionen dieselbe Struktur auf (Abb. 15): Zuerst wird einheitlich bestimmt, welche Werte in die Ermittlung einzubeziehen sind. Im Anschluss wird das sog. Schonvermögen bestimmt. Das sind konkrete Positionen, die trotz ihrer Zugehörigkeit zur vorherigen Bestimmung hier nicht mit einzubeziehen sind.⁶³ Zuletzt werden summenmäßige Freibeträge festgesetzt.



Abb. 15: Elemente des Vermögensbegriffs

Bzgl. der im Ausgangspunkt einzubeziehenden Werte besteht in allen Bereichen Einigkeit: Zu berücksichtigen ist grundsätzlich der gesamte verwertbare Bestand von Sachen oder Rechten in Geld oder Geldeswert.⁶⁴ Zu ermitteln ist somit, welche werthaltigen Gegenstände die betreffende Person besitzt und wie viel Eigenkapital vorhanden ist. Der zu berücksichtigende Wert des Vermögens richtet sich in allen Bereichen nach dem Verkehrswert der Vermögensgegenstände. Bei der Wertermittlung der Vermögensgegenstände sind unmittelbar die auf diesen lastenden Verbindlichkeiten einzubeziehen (z. B. Belastung eines Grundstücks mit einer Hypothek). Schließlich können die Vermögensgegenstände in einem solchen Fall nicht ohne Abzüge veräußert werden. Nur der Wert, der nach Abzug dieser Verbindlichkeiten verbleibt, geht in das Vermögen ein.⁶⁵

Schulden, die von konkreten Vermögensgegenständen unabhängig sind, werden dabei grundsätzlich nicht berücksichtigt.⁶⁶ Eine Ausnahme bildet das BAföG: Bei dem für die BAföG-Bemessung maßgeblichen Vermögen sind Schulden und Lasten vermögensmindernd einzubeziehen (§ 28 Abs. 3 BAföG).

Deutlich unterscheiden sich die Vermögensbegriffe hinsichtlich der konkret bestimmten Vermögenswerte, die im jeweiligen Bereich nicht in die Ermittlung des maßgeblichen Vermögens einbezogen werden (sog. Schonvermögen). Mehrere Kategorien lassen sich ausmachen, von denen einige in allen Bereichen berücksichtigt werden. So werden z. B. der angemessene Hausrat und Grundstücksrechte in allen Bereichen ausgenommen. Im Detail ergeben sich aber selbst in diesen Unterkategorien Abweichungen. So bestimmt sich z. B. die Angemessenheit eines Hausrates bei der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung der vorherigen Lebensverhältnisse und damit abweichend von den übrigen Rechtsgebieten. Die anderen Bereiche bestimmen nämlich unabhängig von den bisherigen persönlichen Verhältnissen, was als angemessen gilt. Im Ergebnis werden deshalb unterschiedliche Hausratsgegenstände ausgenommen bzw. einbezogen.

Infolge dieser Unterschiede bei der Einordnung als Schonvermögen ergeben sich letztlich in allen Bereichen abweichende Ergebnisse bei der Ermittlung des jeweils maßgeblichen Vermögens.

⁶³ § 12 Abs. 3 SGB II; § 27 Abs. 2 BAföG; § 140 SGB IX.

⁶⁴ s. § 12 Abs. 1 SGB II; § 139 S. 1 SGB IX; § 27 Abs. 1 BAföG; § 21 Nr. 3 WoGG i.V.m. Nr. 21.36 ff. WoGVwV.

⁶⁵ Zum SGB II z. B. BSG v.15.04.2008 – B 14 AS 27/07 R –, juris Rn. 44; BSG v.11.12.2012 – B 4 AS 29/12 R –, juris Rn. 31; zum Wohngeld VG Berlin v.18.01.2011 – 21 K 431.10 –, juris Rn. 33.

⁶⁶ Zum SGB II z. B. BSG v. 18.2.2010 – B 4 AS 28/09 R –, juris Rn. 22. Zur Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen z. B. Palsherm in: Schlegel/Voelzke, juris. PK-SGB IX, 3. Aufl., § 139 SGB IX (Stand: 07.01.2020) Rn. 17; zur Regelung des § 90 SGB XII, welcher bis zum 01.01.2020 für die Eingliederungshilfe relevant war und mit Ausnahme der Bestimmungen zur Höhe des Barvermögens inhaltsgleich in § 139 SGB IX übernommen wurde: Landes-sozialgericht Baden-Württemberg 4.8.2016 – L 7 SO 1394/16 –, juris Rn. 32.

	ALG II	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAföG	Wohngeld
Angemessener Hausrat	+	+	+	+	+
Angemessener PkW	+	-	+	-	+
Altersvorsorge					
Rentenversicherungsbefreite Personen	+	-	+	-	-
Geförderte Altersvorsorge	-	+	-	-	+
Versorgungsbezüge und Renten	-	-	-	+	-
Grundstücksrechte					
(Angemessenes) selbst genutztes Hausgrundstück	+	+	+	-	+
Selbst genutzte Eigentumswohnung	+	+	+	-	+
Vermögen zur Erhaltung oder Beschaffung eines Hausgrundstücks	+	+ ⁶⁷	+	-	+
Nießbrauch	-	-	-	+	+
Erbbaurecht, eigentumsähnliches Dauerwohnrecht, Wohnungsrecht	-	-	-	-	+
Zweckgebundenes Vermögen aus öffentlichen Mitteln	-	+	-	-	+
Gegenstände für die Berufsbildung oder Erwerbstätigkeit	+	+	+	-	+
Gegenstände zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse	-	+	-	-	+
Unwirtschaftliche Verwertung	+	-	+	-	-
Besondere Härte der Verwertung	+	+	+	-	-
Bestimmte Beihilfen nach SVG oder EhfG	-	-	-	+	-
Schmerzensgeld nach dem BGB	-	-	-	-	+

Tabelle 7: Gegenüberstellung Schonvermögen

⁶⁷ Bei Wohnzweck für bestimmte Personengruppen und andernfalls eintretende Gefährdung des Zwecks.

Alle Bereiche lassen zudem noch bestimmte Freibeträge zum Abzug vom ermittelten Vermögen zu. Die Vermögenssumme reduziert sich also um diese Werte. Dabei handelt es sich – mit Ausnahme der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (§ 139 S. 2 SGB IX) – nicht um einen pauschalen Gesamtfreibetrag. Vielmehr wird nach den Verhältnissen der Person differenziert.⁶⁸ So wirkt sich z. B. aus, ob die Person verheiratet ist und/oder Kinder hat. Beim ALG II und dem Kinderzuschlag werden daneben noch weitere Freibeträge für bestimmte Zwecke der Vermögensverwendung gewährt (z. B. Altersvorsorge, notwendige Anschaffungen, § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2-4 SGB II). BAföG und Wohngeld berücksichtigen dies hingegen nicht mehr gesondert.

Neben den Unterschieden bei den auslösenden Faktoren, variieren auch die Höhen der Freibeträge. Für Digitalisierungszwecke dürfte das jedoch weniger schädlich sein. Das gilt zumindest, wenn man das Vermögen als modularen Begriff verwendet. Denn sind zumindest die Ausgangsfaktoren identisch, ist der freigestellte Betrag nur noch eine Rechengröße.

	ALG II	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAföG	Wohngeld
Pauschaler Freibetrag	-	+	-	-	-
Verhältnisabhängiger Grundfreibetrag					
Betroffener	+	-	+	+	+
Ehegatte/Lebenspartner	+	-	+	+	+
Lebensgefährte	+	-	+	-	+
Kinder	+	-	+	+	+
Gefördertes Altersvorsorgevermögen	+	-	+	-	-
Anderes Altersvorsorgevermögen	+	-	+	-	+
Für notwendige Anschaffungen	+	-	+	-	-
Zur Vermeidung einer unbilligen Härte	-	-	-	+	-

Tabelle 8: Gegenüberstellung Freibeträge

⁶⁸ Z. B. § 12 Abs. 2 SGB II; § 29 BAföG.

Personelle und zeitliche Bezugspunkte

Neben den Unterschieden in der Ermittlung des maßgeblichen Werts wird auch beim Vermögen in jedem Bereich gesondert bestimmt, auf wessen Vermögen es ankommt und für welchen Zeitraum das Vermögen zu bestimmen ist.

Hinsichtlich des zeitlichen Bezugspunktes unterscheiden sich die Bereiche kaum; in fast allen Fällen ist das Vermögen zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich.⁶⁹ Bzgl. der Personen, deren Vermögen betrachtet wird, ergeben sich Unterschiede: Das ALG II, der Kinderzuschlag und das Wohngeld beziehen auch die Vermögenssituation weiterer Personen neben der des Betroffenen ein.⁷⁰ BAFöG und Eingliederungshilfe beschränken sich im Wesentlichen auf den Betroffenen selbst.

	ALG II ⁷¹	Eingliederungshilfe	Kinderzuschlag	BAFöG	Wohngeld
Betroffener	+	+	+	+	+
Eltern	+	+ ⁷²	+	-	+
Ehegatte/Lebenspartner	+	-	+	-	+
Lebensgefährte	+	-	+	-	+
Pflegekinder	-	-	-	-	+
Pflegemutter/-vater	-	-	-	-	+

Tabelle 9: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte

⁶⁹ § 12 Abs. 4 S.2 SGB II; § 28 Abs. 2 BAFöG, § 140 SGB IX.

⁷⁰ § 9 Abs. 2 SGB II, § 21 Nr. 3 WoGG (es ist unerheblich, ob das "erhebliche Vermögen" der antragstellenden Person oder einem Haushaltsmitglied zusteht; s. Winkler in: BeckOK SozR, WoGG § 21 Rn. 5).

⁷¹ Im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft und z. T. der Haushaltsgemeinschaft.

⁷² Bei minderjährigen Personen und gemeinsamen Haushalt, § 140 Abs. 1 SGB IX.

3.3 Erkenntnisse zur Verwendung der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“

Die Beispielbereiche für die Begriffe Einkommen und Vermögen zeigen: Die Begriffe weisen in ihrer Grundstruktur weitgehende Gemeinsamkeiten auf, im Detail werden sie aber sehr unterschiedlich verwendet. Für eine Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen und deren Digitalisierung ist besonders herausfordernd, dass die einzubeziehenden Werte sehr stark divergieren, sodass zum Teil unterschiedliche Zwischen- und Endergebnisse errechnet werden. Das Ziel, dass Bürger und Unternehmen nur einmalig ihre Angaben und Nachweise an eine Behörde übermitteln müssen (Once-Only) und somit von weiteren Informationsanforderungen anderer Behörden entlastet werden, ist nach der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung höchstens begrenzt umsetzbar.



ONCE-ONLY-PRINZIP

Das Once-Only-Prinzip soll Nutzern von öffentlichen Verwaltungsleistungen ermöglichen, die notwendigen Daten und Nachweise nur ein einziges Mal an eine Behörde zu übermitteln. Die Behörden sollen die benötigten Daten und Nachweise jeweils von Registern abrufen oder diese manuell oder automatisiert von anderen Behörden beschaffen. Voraussetzung hierfür ist das Einverständnis des Bürgers zum Datenaustausch. Deutschland ist durch die europäische Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO) zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips verpflichtet.

Infobox 14: Once-Only-Prinzip⁷³

Positiv ist, dass der Einkommensbegriff und der Vermögensbegriff in allen Bereichen dieselbe Struktur aufweisen. Die diesbezüglich ausgemachten Begriffselemente können als Grundlage für modularisierte Begriffe dienen (Abb. 16). Bestehen zumindest bzgl. einzelner Begriffsmodule harmonische Verständnisse, lassen sich diese nutzen.

⁷³ Onlinezugangsgesetz: Die Handlungsschwerpunkte [online]. Abr. unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/konjunkturprogramm/handlungsschwerpunkte/handlungsschwerpunkte-node.html> (ges. am 04.05.2021); Onlinezugangsgesetz: Once-Only-Prinzip [online]. Abr. unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/faqs/Webs/OZG/DE/servicestandard/nutzerzentrierung-faqs/4-once-only-prinzip.html> (ges. am 04.05.2021).

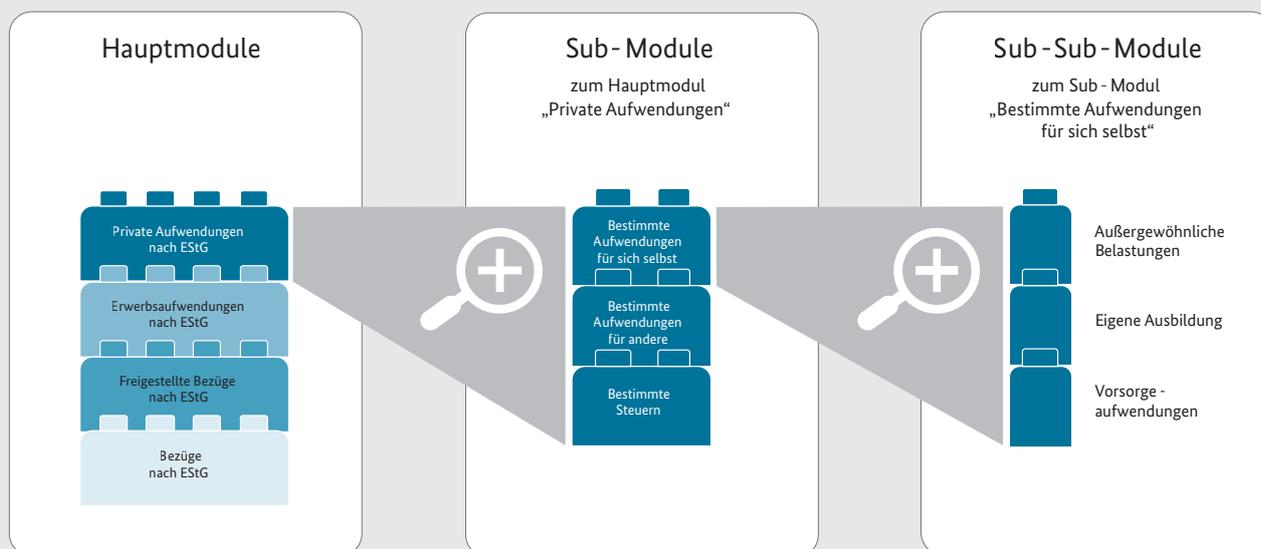


Abb. 16: Modularer Einkommensbegriff am Beispiel EStG

ERKENNTNIS



Modularisierter Rechtsbegriff

Ein modularisierter Rechtsbegriff lässt sich so in seine Bestandteile zerlegen, dass unterschiedliche Rechtsgebiete auf diese Bestandteile übergreifend Bezug nehmen können. Dadurch ermöglicht ein modularisierter Rechtsbegriff eine teilrechtsgebietsübergreifende Bezugnahme untereinander und erweist sich für eine digitale Rechtsbegriffsvernetzung als besonders geeignet (digitaltauglich).

ZWISCHENFAZIT

- Die Rechtsbegriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ spielen in vielen Bereichen des Verwaltungsrechts eine zentrale Rolle und sind in nahezu jedem Bereich individuell definiert.
- Bei den individuellen Definitionen des Einkommens wird vielfach zumindest in Teilen auf die Definitionen anderer Gesetze (insbesondere das EStG) verwiesen.
- Die Definitionen sind sehr detailliert und insgesamt komplex; sie folgen aber insgesamt einer vergleichbaren Struktur; wesentliche Unterschiede bestehen in den Details.

4 Die Komplexität des Einkommensbegriffs als Herausforderung für den (digitalen) Verwaltungsvollzug

Um Verwaltungsleistungen digitalisieren zu können, müssen Rechtsbegriffe in Datenstrukturen abgebildet werden. Sind die Rechtsbegriffe aber nicht eindeutig oder sogar unterschiedlich gesetzlich definiert oder werden sie unterschiedlich ausgelegt und angewendet, stößt die digitale Übersetzung schnell an ihre Grenzen. Eine verfahrensübergreifende Nutzung von Daten unter dem Gesichtspunkt von Once-Only wird erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.

Das Problem der uneinheitlich verwendeten Rechtsbegriffe ist für die Digitaltauglichkeit von Recht und für einen effizienteren (digitalen) Verwaltungsvollzug eine große Herausforderung. Die Übersetzung der Rechtssprache in die Sprache von Datenfeldern und Datensätzen birgt Schwierigkeiten, wie dieses Kapitel darstellt.



DATENSATZ UND DATENFELD

Ein Datensatz besteht aus mehreren zusammenhängenden Datenfeldern und ist nach einer bestimmten Logik aufgebaut. Ein Datenfeld ist die kleinste Einheit eines Datensatzes. Es hat einen eindeutigen Namen und einen Wertebereich. Datensätze und -felder werden für Datenspeicherung, -übertragung und -austausch genutzt.

Infobox 15: Datensatz und Datenfeld

Wie im methodischen Teil (s. Abschnitt 2.3) ausgeführt, lässt sich die Problemlage aus Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive betrachten (s. Abb. 17). Die Uneinheitlichkeit eines Begriffs wirkt sich dabei auf jede der drei Perspektiven aus. Aus Sicht des Nutzers oder Bürgers ist oft unklar, was er in einen Antrag konkret einzutragen hat oder welche Leistungen auf das Einkommen angerechnet werden. Damit die Informationen, die hauptsächlich der Nutzer bereitstellt, abschließend vollständig vorliegen, müssen auch die Behörden häufig beim Bürger Rückfragen stellen.

Die Heterogenität des Einkommensbegriffs erschwert auch den behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustausch: Nur wenn die Begriffe und Begriffsräume im Recht eindeutig definiert sind, können sie in Datenfelder übersetzt und von mehreren Behörden einheitlich genutzt werden. Dieser Schritt ist wesentlich, um einen automatisierten, verfahrensübergreifenden Datenabgleich zu ermöglichen.



Abb. 17: Drei Perspektiven auf den (digitalen) Verwaltungsvollzug

Rückt der Nutzer dabei weiter in den Hintergrund, weil zum Beispiel automatisch Daten aus anderen Formularen oder Fachverfahren (s. Infobox 6) in das Fachverfahren der Verwaltungsleistung übernommen werden, ist es umso notwendiger, die Eindeutigkeit der Begriffe und damit der einzelnen Datenfelder zu erhöhen. Für den digitalen Verwaltungsvollzug spielt Maschinenverständlichkeit von Rechtssprache und damit die Automatisierbarkeit eine wesentliche Rolle. Hierfür ist die Eindeutigkeit der Rechtsbegriffe eine Voraussetzung.⁷⁴

Im Folgenden wird an Beispielen untersucht, wie der Einkommensbegriff als Datenfeld abgebildet ist und in welchen Ausprägungen er in ausgewählten Verwaltungsverfahren vorkommt. Dabei liegt der Fokus auf drei Betrachtungskomplexen des Prozessmodells (s. Abb. 4):

- Datenerfassung (bzw. Eingabe),
- Datenaustausch (bzw. Abruf) und
- Prüfung von Angaben bzw. Nachweisen zum Einkommen.

Um die Problematik aus Behörden- und Nutzersicht anschaulicher zu machen, wird ein Persona-Konzept verwendet (Abb. 18). Eine Persona veranschaulicht einen idealtypischen Vertreter einer gesellschaftlichen Gruppe. Insgesamt enthält das verwendete Vorgehensmodell vier Personas: Arbeitnehmer, Rentner, Selbständiger und Leistungsbezieher. Jede Gruppe ist in sich homogen und hat in der Regel einen eindeutigen Einkommensnachweis, den die Behörde zur Prüfung der Anspruchsberechtigung anfordert und prüft. Die vier Personas lassen sich miteinander kombinieren. Diese Kombinationen werden Hybridfälle genannt. Die Personas veranschaulichen unterschiedliche Probleme bei der Datenerfassung, Datenprüfung, Datenauswertung und Antragsbearbeitung. Dieser Ansatz ermöglicht es, gleichzeitig Nutzer-, Behörden- und Datenaustauschperspektive einzunehmen und ein ganzheitliches Bild darzustellen.

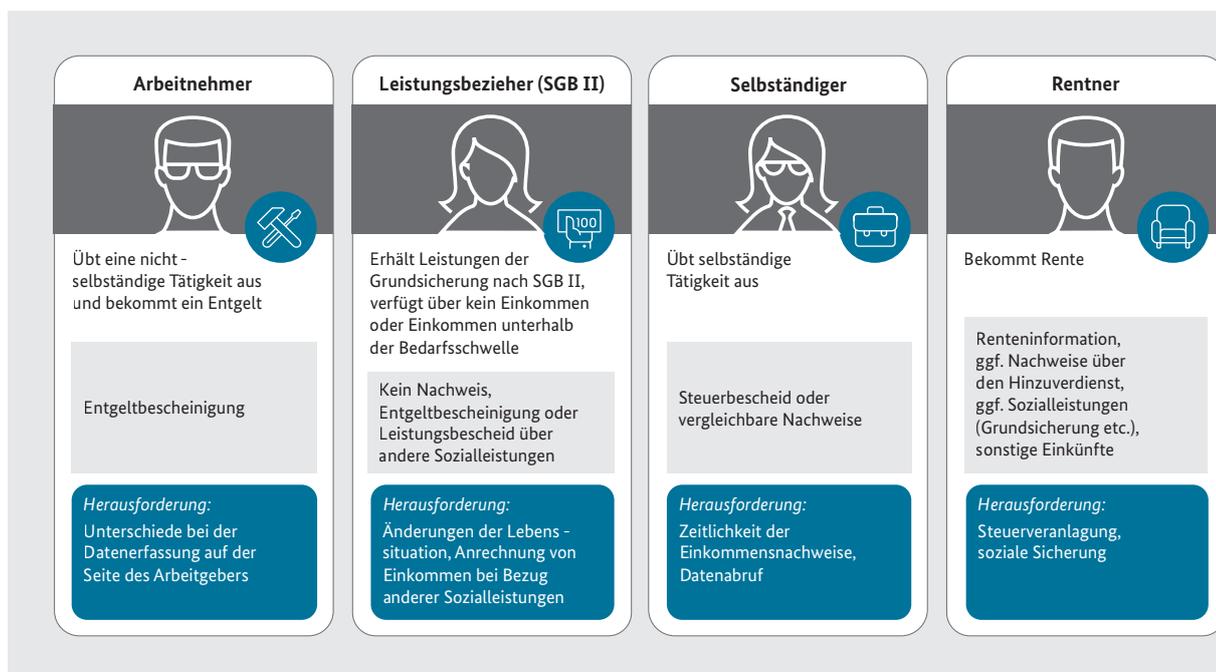


Abb. 18: Übersicht der Personas mit ihren unterschiedlichen Problemen

⁷⁴ Mohabbat Kar, R. et al. (2019): Recht digital (Fn. 27). S. 6f.

Die Vielfalt der unterschiedlichen Nachweisformen zeigt: Vor allem die Hybridfälle können zu Problemen beim verfahrensübergreifenden Datenaustausch führen. Häufige Beispiele im Alltag sind Menschen, die neben einer nichtselbständigen Tätigkeit auch ein Gewerbe betreiben. Genauso Menschen, die aufgrund eines niedrigen Einkommens Wohngeld beziehen. Daraus ergeben sich Herausforderungen im Datenaustausch, die sich direkt auf die festgestellte Uneinheitlichkeit im Begriffsgebrauch beziehen. Diese Probleme werden am Beispiel folgender staatlicher Leistungen veranschaulicht:

- Wohngeld,
- BAföG,
- Kindergeld,
- Kinderzuschlag,
- ALG II und
- Elterngeld.

Diese Leistungen eignen sich besonders gut als Untersuchungsfelder, da das jeweilige Einkommen bei der Anspruchsprüfung und bei der Leistungsgewährung eine entscheidende Rolle spielt. Zudem stehen diese Leistungen häufig im Mittelpunkt der Debatte über die Effizienz und Effektivität des Sozialstaats bzw. der Leistungsverwaltung.

Am Beispiel dieser Verwaltungsverfahren wird im Folgenden untersucht, wie der Einkommensbegriff informationstechnisch im Verwaltungsvollzug abgebildet ist und wie er sich künftig effizienter digital abbilden lässt. Bei der Betrachtung der ausgewählten Verfahren rücken einzelne Verfahrensschritte in den Fokus: etwa die Eingaben zum Einkommen des Bürgers oder die Prüfung und der Austausch von Daten und Nachweisen zum Einkommen in und zwischen Behörden.

4.1 Herausforderungen auf Nutzerseite

Die Nutzer- bzw. die Bürgersicht auf ein Verwaltungsverfahren unterscheidet sich von der Sicht der Behörde. Die Sicht der Nutzer- bzw. Bürger auf Anträge und Formulare wirkt sich allerdings deutlich auf die Bearbeitungsintensität der Anträge in der Behörde aus – insbesondere, wenn diese Anträge nicht vollständig oder korrekt ausgefüllt haben und die Behördenmitarbeiter nachfragen müssen. Im Folgenden werden anhand ausgewählter Leistungen die Prozesse der Antragstellung aus Nutzersicht analysiert.

Beispiel: Übersichtlichkeit und Verständlichkeit beim Wohngeldantrag aus Nutzersicht

Der digitale Antrag auf Wohngeld wurde bei der OZG-Umsetzung (s. Infobox 1) als eine Pilotleistung ausgewählt und in einem Digitalisierungslabor entwickelt. In den Digitalisierungslaboren analysieren interdisziplinäre Teams die Herausforderungen, denen sich Nutzer und Behörden stellen, und konzipieren für beide Seiten möglichst effiziente, praxistaugliche Lösungen. Bei der Konzeption von OZG-Leistungen wird besonderer Wert auf nutzerfreundliche Texte gelegt.⁷⁵ Seit Ende 2019 können Bürger in sechs schleswig-holsteinischen Pilotkommunen einen auf dieser Grundlage im Digitalisierungslabor entwickelten Wohngeld-Antrag (Betaversion) digital stellen.

⁷⁵ OZG: OZG-Leitfaden, Punkt 6.1 Nutzer:innen [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/6.1+Nutzer%3Ainnen#id-6.1Nutzer:innen-Toc4752201> (ges. am 10.04.2021).



WOHNGELD

Das im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelte Wohngeld soll einkommensschwachen Personen, die eine Wohnung mieten oder Eigentum an selbst genutztem Wohnraum haben, finanziell durch einen Miet- und Lastenzuschuss unterstützen. Es wird vorrangig zum ALG II gewährt, wenn sich dadurch bereits eine hinreichende finanzielle Ausstattung erreichen lässt. Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach verschiedenen Faktoren, zu denen auch das im Haushalt vorhandenen Einkommen und Vermögen zählt. Zum Jahresende 2019 bezogen 504.000 Haushalte in Deutschland Wohngeld.

Infobox 16: Wohngeld⁷⁶

Die Federführung bei der Pilotierung des bundeseinheitlichen Online-Antrags auf Wohngeld übernahm Nordrhein-Westfalen (NRW). Den digitalen Wohngeld-Antrag bieten seit Ende April 2021 sieben Kommunen in NRW an.⁷⁷ Nach der Erprobungsphase können andere Kommunen und Länder den Antrag übernehmen. Für die Harmonisierung der Datenbestände und den besseren Datenaustausch ist die Einführung von bundesweit einheitlichen Online-Antragsprozessen sinnvoll, da dadurch sichergestellt ist, dass auf die gleichen Fragen die Angaben von den Nutzern bzw. Bürger getätigt werden. Besonders vorteilhaft erscheint dieser Ansatz im Hinblick auf die Leistungen, die auf einheitlichen, bundesweit geltenden Rechtsvorschriften basieren. Dadurch wird an der Schnittstelle zwischen Behörde und Nutzer eine hohe Datenqualität erreicht.

Sind die Daten erst einmal erfasst, unterstützt die IT die Bearbeitung von Anträgen mit Fachverfahren. Die in den Wohngeldstellen der Länder und Kommunen eingesetzten Fachverfahren unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung. So gibt es die Produkte DiWo⁷⁸, Online-Wohngeld oder Care4. Unabhängig vom Namen oder der Ausgestaltung halten diese Fachverfahren im besten Fall die gleichen Daten in abgleichbarer Form vor. Dies ist aber keinesfalls gewährleistet.

Warum das für den Datenaustausch von besonderer Bedeutung ist, zeigt folgendes Beispiel: Seit 2013 erfolgt bundesweit ein automatisierter Datenabgleich, um mögliche rechtswidrige Inanspruchnahmen des Wohngeldes festzustellen.⁷⁹ Welche Daten dabei überprüft werden können, legt § 33 des WoGG fest. Der Datenabgleich ist ein effektives Mittel gegen Sozialleistungsbetrug. Im Zeitraum von Juni 2015 bis Mai 2016 wurden pro Quartal von 1,2 bis 2,2 Mio. personenbezogene Datensätze abgeglichen. Der Datenabgleich hat gezeigt, dass 34.000 Haushalte Angaben zum Teil mehrfach verschwiegen und daher rechtswidrig Wohngeld bezogen haben.⁸⁰

Um die Daten digital vorhalten und ggfs. mit anderen Behörden digital austauschen zu können, sollten sie digital erfasst werden. Einige Bundesländer bieten ihren Bürgern über eigene Lösungen den Wohngeldantrag digital an. Die folgende Abbildung zeigt Auszüge aus dem digitalen Formular für den Wohngeldantrag im Land Berlin.

76 § 4 WoGG in der Fassung vom 09.12.2020, BGBl. I 2020, 2855; Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 368 vom 23. September 2020 [online]. Abr. unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_368_223.html (ges. am 29.04.2021).

77 Landesregierung NRW: Online Wohngeld beantragen – jetzt wird es noch besser! [online]. Abr. Unter: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-online-wohngeld-beantragen-jetzt-wird-es-noch-besser> (ges. am 29.04.2021).

78 DiWo steht für das Dialogisierte Wohngeldverfahren.

79 Deutscher Bundestag (2016): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenericht 2016. Drucksache 18/13120 [online]. Abr. unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 146.

80 Ebd. S. 146.

Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes sind alle positiven Einkünfte sowie auch bestimmte steuerfreie Einnahmen.

Es sind alle Einnahmen in Geld und Geldeswert sowie Sachleistungen anzugeben ohne Rücksicht auf ihre Quelle und unabhängig davon, ob sie wohngeldrechtlich als Einkommen zu berücksichtigen sind.

Jedes Haushaltsmitglied hat seine Einnahmen zu belegen.

- ▶ Nichtselbstständige Tätigkeit
z.B., Gehälter, Löhne, geringfügige Beschäftigung, Weihnachts- und Urlaubsgeld, Werksrenten
- ▶ Selbstständige Tätigkeit
z.B., Einkünfte aus dem Gewerbebetrieb, Einkünfte aus freiberuflicher Tätigkeit
- ▶ Kapitalvermögen
z.B., Zinsen aus Sparguthaben, Dividenden
- ▶ Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung
- ▶ Renten und Versorgungsbezüge
z.B., Altersrente, Pension, Witwen- / Witwerrente, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Renten aus privaten Versicherungen
- ▶ Lohn und Ersatzleistungen
z.B., Arbeitslosengeld I, Krankengeld, Elterngeld, Mutterschaftsgeld, Zuschuss zum Mutterschaftsgeld, Übergangsgeld, Eingliederungshilfe, Vorruhestandsgeld
- ▶ Ausbildungsbedingte Zuschüsse
z.B., BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe (BAfB), Stipendien, Leistungen der Begabtenförderungswerke und Aufstiegsfortbildungsgesetz, Mobipro-FLU, als Zuschüsse gewährte Graduiertenförderung
- ▶ Sonstige Einkommen
z.B., Unterhaltsleistungen (auch wenn sie als Zuschuss zur Miete gezahlt werden, Zahlungen der Studiengebühren und Krankenversicherungsbeiträge), Geld- oder Sachleistungen von Dritten (z.B., der Eltern, Großeltern oder anderen Verwandten)
- ▶ Sämtliche ausländischen Einkünfte

Art des Einkommens:

--- bitte wählen Sie eine Option aus ---

- bitte wählen Sie eine Option aus ---
- Alleinstehende mit Leistungen nach Sozialgesetzbuch VIII
- Arbeitslosengeld
- Arbeitslosengeld II
- Einkommen aus Gewerbebetrieb
- Einkommen aus Kapitalvermögen
- Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft
- Einkommen aus nichtselbstständiger Tätigkeit
- Einkommen aus selbstständiger Arbeit
- Einkommen aus Vermietung und Verpachtung
- Einkünfte nach § 22 Einkommensteuergesetz
- Einnahmen anderer Art
- Ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach Bundesversorgungsgesetz
- Grundsicherung
- Hilfe zum Lebensunterhalt nach Sozialgesetzbuch XII
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch VIII/XI
- Leistungen nach Lastenausgleichsgesetz
- Leistungen zur Ausbildung
- Lohn- u. Einkommensersatzleistungen

Abb. 19: Auszüge mit Angaben zum Einkommen aus dem digitalen Antrag auf Wohngeld (Mietzuschuss) im Land Berlin⁸¹

Auf Grundlage der Leistungsart werden an zentraler Stelle Angaben zum Einkommen abgefragt. Das digitale Formular erläutert dem Antragstellenden, welche Einnahmen anzugeben sind. Die Einkommensarten kann der Antragsteller aus einer Liste auswählen. Damit ist in Bezug auf die Erfassung der Einkommensart die Schnittstelle zwischen Bürger und Behörde digitalisiert.

Die länderspezifischen Papier- bzw. PDF-Anträge oder digitalen Anträge auf Wohngeld folgen der gleichen Struktur. Die in den Anträgen verwendeten Begriffe sind aber für Bürger nicht unmittelbar verständlich. Folgende Abbildung zeigt die Angaben, die das Land Hessen im PDF-Antrag auf Wohngeld abfragt:

81 Service-Portal Berlin: Wohngeld – Mietzuschuss beantragen [online]. Abr. unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/120656> (ges. am 29.04.2021).

Zu meinem Haushalt rechnen die nachfolgend genannten Personen. Sie haben folgende Einnahmen:

Bitte tragen Sie alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert ein, die Ihnen jetzt bekannt und in den nächsten zwölf Monaten zu erwarten sind. Hierzu zählen auch einmalige Einnahmen. Die Wohngeldbehörde wird prüfen, ob die Einnahmen wohngeldrechtlich als Einkommen zu werten sind. Sofern Sie zu den zu erwartenden Einnahmen keine Angaben machen können, geben Sie bitte die Einnahmen der letzten zwölf Monate vor der Antragstellung an. Bitte geben Sie auch einmaliges Einkommen an, das innerhalb von drei Jahren vor der Antragstellung angefallen ist, jedoch für die Zukunft bestimmt war (z.B. Abfindungen).

5 Sie können zu einer schnelleren Bearbeitung Ihres Antrages beitragen und Rückfragen der Wohngeldbehörde vermeiden, wenn Sie alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert (z.B. Naturalleistungen) angeben, die zur Deckung des Lebensunterhaltes der zum Haushalt rechnenden Personen dienen. Machen Sie bitte auch eine entsprechende Angabe, wenn zu Ihrem Haushalt rechnende Personen keinerlei Einkünfte haben. Nähere Informationen zum wohngeldrechtlich relevanten Einkommen erhalten Sie in den Erläuterungen. Bei Fragen oder Unklarheiten wenden Sie sich bitte an Ihre Wohngeldbehörde.

Person-Nr.	a) Familienname b) ggf. Geburtsname c) Vorname d) Geburtsdatum e) Verwandtschaftsverhältnis zu Antragsteller/in	Geschlecht deutsche Staatsangehörigkeit	Art der Einnahme	wöchentlich	monatlich	jährlich	Betrag	Werbungskosten / Betriebsausgaben	Entrichtung von Lohn- / Einkommensteuer	Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder zu entspr. öff./privat. Versicherungen	Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder zu entspr. öff./privat. Versicherungen
1	Antragsteller/in (wohngeldberechtigte Person)	<input type="checkbox"/> männlich <input type="checkbox"/> weiblich <input checked="" type="checkbox"/> Deutsch	▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
			▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
			▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
			▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
6 ▼ Persönliche Verhältnisse - Achtung: Beim handschriftlichen Ausfüllen bitte die Schlüsselzahl und/oder Text eingeben: 1 - Arbeiter/in 2 - Angestellter 3 - Beamter/Beamtin 4 - Selbstständige/r 5 - Auszubildende/r 6 - Student/in 7 - Rentner/in 8 - Pensionär/in 9 - Arbeitslose/r 10 - sonstige/r Nichterwerbstätige/r											
2	a) ▶		▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
	b) ▶		▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
	c) ▶		▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	d) ▶		▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
	e) ▶		▶	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	€ ▶	€ ▶			
▼ Persönliche Verhältnisse - Achtung: Beim handschriftlichen Ausfüllen bitte die Schlüsselzahl und/oder Text eingeben: 1 - Arbeiter/in 2 - Angestellter 3 - Beamter/Beamtin 4 - Selbstständige/r 5 - Auszubildende/r 6 - Student/in 7 - Rentner/in 8 - Pensionär/in 9 - Arbeitslose/r 10 - sonstige/r Nichterwerbstätige/r											

Abb. 20: Auszüge mit Angaben zu Einnahmen aus dem PDF-Antrag auf Wohngeld im Land Hessen⁸²

Dies deckt sich mit der Feststellung, dass der alltägliche Begriffsgebrauch stark von der Begriffsverwendung abweichen kann, die für eine Digitalisierung aus Sicht der Behörde erforderlich ist. Für den Nutzer bzw. Bürger hat die Verständlichkeit der Begriffe im Antrag einen direkten Einfluss darauf, inwieweit er seinen Antrag selbstständig, vollständig und korrekt stellen kann. Je übersichtlicher der Antrag ist und je klarer und konsistenter die verwendeten Begriffe sind, desto geringer ist der Aufwand für Nutzer und Behörden. Durch unverständliche Begriffe und Eingabeoptionen entstehen unbeabsichtigte Fehlangaben, die auch durch Infoboxen oder Hinweistexte in digitalen Anträgen nur bedingt kompensiert werden können. Dies erhöht wiederum den Rückfrage- und Beratungsaufwand für die Behörde. Nutzerfreundlichkeit ist anzustreben, darf aber nicht über der den Gesetzen zugrundeliegenden Präzisierungsfunktion stehen. Fehler, die durch nicht eindeutige Begriffe und Datenfelder bei der Dateneingabe entstehen, werden ggf. beim Datenaustausch weitergetragen und somit in den Datenbeständen vervielfältigt.

⁸² Wohngeld.org: Antrag auf Wohngeld – Mietzuschuss [online]. Abr. unter <https://wohngeldantrag.de/antrag/hessen.html> (ges. am 01.05.2021).

FIM-Artefakte zur verfahrensübergreifenden Nutzung

Erfahrungen aus vergleichenden Studien und Digitalisierungslaboren machen am Beispiel Wohngeldantrag deutlich, dass die Nutzung derselben Notation (bspw. Business Process Model and Notation) nicht automatisch mit einer gemeinsamen, problemlos übertragbaren Sprache gleichzusetzen ist. Dadurch kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Übertragungs- und Kommunikationsproblemen zwischen einzelnen Behörden. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der datenstrukturellen Abbildung von Rechtsbegriffen. Um bei der Modellierung neuer Verfahren die Nachnutzbarkeit zu garantieren, sind daher behördenübergreifend nutzbare Artefakte zu erzeugen. Dazu definieren z. B. Digitalisierungslabore mit der Methodik des FIM als ersten Baustein eine konkrete Leistung wie das Wohngeld. Dann werden Stammartefakte erzeugt, die Rechtsbegriffe in Vollzugssprache übersetzen. Diese setzen den Rahmen für die Ausarbeitung der weiteren Bausteine Prozesse und Datenfelder. Ein solches Prozessartefakt kann im Falle des Wohngelds die Antragsstrecke sein. Daraus werden Soll-Prozesse modelliert, damit andere Behörden, die nicht an der Entwicklung beteiligt waren, diese als Referenzartefakte nachnutzen und anhand eines Umsetzungsplans implementieren können.⁸³ Dazu werden auch Artefakte wie Referenzdatenfelder definiert. Damit erhalten Behörden für die so entwickelten Leistungen einen Baukasten für die Implementierung eines Verfahrens. Ein entsprechendes Vorgehen für konkrete Datenfelder ist in Abschnitt 6.5 dargestellt.

Erkenntnisse



Nutzerperspektive

- Die Verständlichkeit der Begriffe bei der Antragstellung wirkt sich direkt darauf aus, inwieweit Nutzer bzw. Bürger den Antrag selbstständig, vollständig und korrekt stellen können.



Behördenperspektive

- Je korrekter ein Nutzer bzw. Bürger den Antrag ausfüllt, desto weniger aufwändig ist dessen Bearbeitung (Rückfragen, Beratung) in der Behörde.



Datenaustauschperspektive

- Die Eindeutigkeit der Datenfelder spielt bei einkommensabhängigen Leistungen eine besondere Rolle. Fehler, die durch nicht eindeutige Begriffe und Datenfelder bei der Dateneingabe entstehen, werden ggf. beim Datenaustausch weitergetragen und in den Datenbeständen vervielfältigt.

⁸³ IT-Planungsrat (2019) Werkstattbericht [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachkongress/Fachkongress_2019/TAG2/5_FIM/20190313_IT_PLR_PPT_FIM.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (ges. am 25.05.2021).

4.2 Herausforderungen im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite

Im Zusammenspiel von Nutzer- und Behördenseite wird die Problematik der uneinheitlichen Begriffsverwendung deutlicher: Werden die Begrifflichkeiten im Front-End-Bereich (s. Infobox 18) nicht in gleicher Weise wie im Back-End-Bereich (s. Infobox 19) verwendet, entstehen vermeidbare Fehlerquellen. Dies erschwert die Harmonisierung der Daten sowohl innerhalb einzelner Verfahren als auch behörden- und verfahrensübergreifend.

Beispiel: BAföG und „BAföG Digital“ – über das Antragsformular hinausdenken

Der Einkommensbegriff ist auch bei der Beantragung von Leistungen nach dem BAföG zentral. Nachzuweisen sind das eigene Einkommen und Vermögen der Auszubildenden sowie das Einkommen der Ehe- bzw. eingetragenen Lebenspartner und Eltern.

Im Zuge des Projektes „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ wurde im Jahr 2010 das allgemeine Antragsverfahren aus Antragsteller- und Behördensicht evaluiert. Dabei wurde gemessen, wie viel Zeit Antragsteller benötigen, um den Antrag vollständig auszufüllen. Bei einem Antrag in Papierform, den Eltern und Ehepartner ausfüllen müssen, dauerte allein die Angabe der Informationen zum Einkommen (Formblatt 3) im Schnitt 69 Minuten. Die Befragten führten dies auf die unverständlichen, unübersichtlichen Fragen im Formular zurück.⁸⁴ Bei der Evaluierung wurde unter anderem gefragt, welche Gründe für die ablehnende Haltung zu Onlineverfahren bestehen. Ca. 72 % der Befragten nannten als Hauptgrund, dass bei Online-Antragstellung die persönliche Beratung fehle.⁸⁵ Dieses Beispiel zeigt, welchen hohen Stellenwert die Beratungsfunktion der Verwaltung bei komplexen Antragsverfahren hat.



EINER-FÜR-ALLE-PRINZIP

Das Prinzip „Einer für Alle“ soll die länderübergreifende Kooperation bei der Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen ermöglichen. Das Prinzip besagt, dass die Länder für bestimmte Themenfelder zuständig sind. Die von einzelnen Ländern entwickelten und betriebenen Lösungen für Verwaltungsdienstleistungen können andere Länder nachnutzen. Die Arbeitsteilung zwischen den Ländern ist besonders ressourcensparend und zeiteffizient.

Infobox 17: Einer-für-Alle-Prinzip⁸⁶

⁸⁴ Bundeskanzleramt/Nationaler Normenkontrollrat (2010): Abschlussbericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ [online]. Abr. unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730176/fa24e3c3ebeb0077896e033cedee220a/bericht-2010-projektbericht-studierenden-bafog-download-ba-buerokratieabbau-data.pdf?download=1/> (ges. am 10.04.2020). S. 10.

⁸⁵ Ebd., S. 41.

⁸⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: „Einer für alle“ – Gemeinsam die Digitalisierung beschleunigen [online]. Abr. unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/06/it-planungsrat.html#:~:text=Das%20Prinzip%20%22Einer%20f%C3%BCr%20Alle%22%20ist%20Kernelement%20der,den%20Grundstein%20f%C3%BCr%20eine%20b%C3%BCrokratiearme%20Nachnutzung%20von%20OZG-Leistungen> (ges. am 04.05.2021).

Seit 2020 kann man den verbesserten bundeseinheitlichen Antrag auf BAföG-Leistungen „BAföG Digital“ elektronisch stellen.⁸⁷ Er wurde gemäß dem im OZG festgelegten Prinzip „Einer für Alle“ erarbeitet. Wer einen Personalausweis mit freigeschaltetem elektronischem Identitätsnachweis (eID) besitzt, kann den Antrag auf BAföG papierlos an das zuständige Amt weiterleiten. Die Funktionen des digitalen BAföG-Antrags ermöglichen die Qualitätssicherung von Daten. Künftig sollen die Daten in einheitlich maschinenlesbarem Format an die unterschiedlichen Fachverfahren übertragen werden.⁸⁸



FRONT-END

Das Front-End ist nah am Nutzer. Im engeren Sinne ist es das, was der Nutzer auf einer Webseite oder im digitalen Antragsformular sieht. Für eine nutzerfreundliche Gestaltung der Online-Dienste sorgen Design und leicht verständliche Informationen.

Infobox 18: Front-End⁸⁹



BACK-END

Das Back-End ist nah an internen Prozessen und Systemen. Im engeren Sinne bezeichnet es Sachbearbeitung, IT-Fachverfahren und Datenaustausch. Konzeption und Umsetzung von OZG-Leistungen (s. Infobox 1) erfolgt unter Beachtung der Front-End- und Back-End-Perspektive.

Infobox 19: Back-End⁹⁰

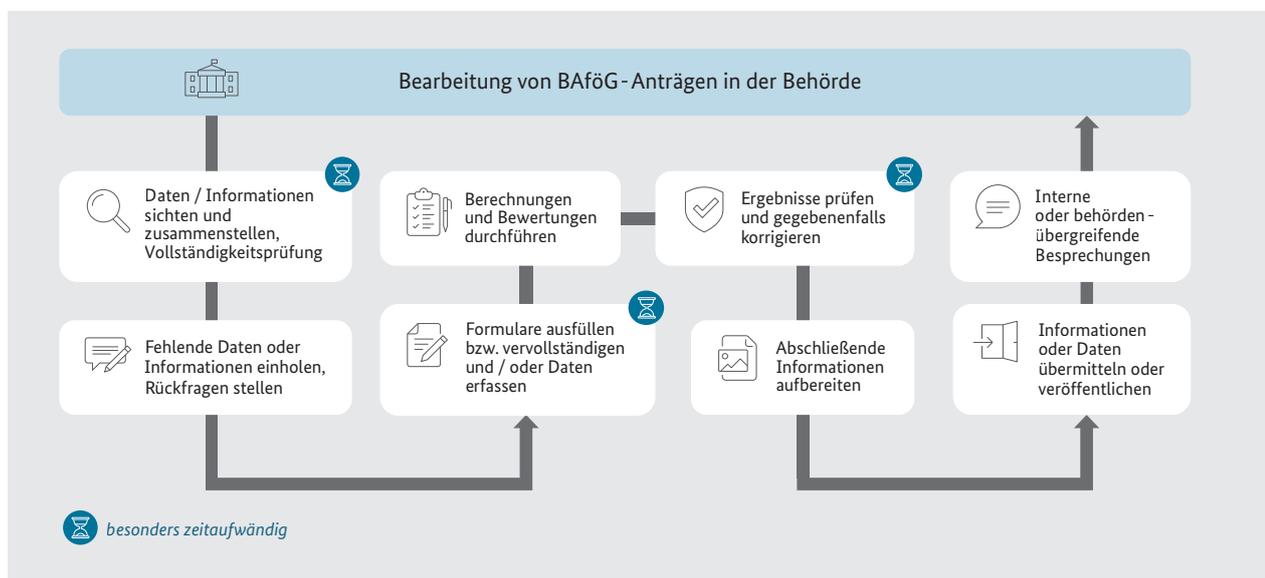
Der neue digitale Antrag auf BAföG (Digitalisierung des Front-Ends) ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu nutzerfreundlichen, niederschweligen digitalen Verwaltungsangeboten. Der elektronisch gestellte Antrag landet bei der zuständigen Behörde zur Bearbeitung. Im Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ wurden die Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von Anträgen auf Ausbildungsförderung erfasst und evaluiert (Abb. 21). Diese Schritte bilden das Back-End der Leistungsbeantragung und werden durch IT-Fachverfahren unterstützt.

⁸⁷ Elektronische Antragstellung ist grundsätzlich seit 2016 möglich.

⁸⁸ Abgeordnetenhaus Berlin (2020): OZG-Umsetzungsprojekt/BAföG Digital Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung. Drucksache 18/2944 [online]. Abr. unter: <https://parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2944.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 3.

⁸⁹ OZG-Leitfaden: Technik [online]. Abr. unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/6.3+Technik> (ges. am 04.05.2021).

⁹⁰ OZG-Leitfaden: Technik (Fn. 89).

Abb. 21: Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von BAföG-Anträgen⁹¹

Das Beispiel verdeutlicht: Die Digitalisierung eines Antrags im Front-End (digitales Formular) bedeutet nicht automatisch, dass der Verwaltungsvollzug vollständig automatisiert ist. Ein Datenfeld in einem Antrag, den ein Bürger ausfüllt, ist über die gesamte Prozesskette hinweg zu betrachten. Dabei müssen die Datenfelder über diesen gesamten Prozessablauf gleich und damit eindeutig sein. So sollte sich z. B. das Eingabefeld „Sonstige Bezüge“ im Antragsformular (Front-End-Bereich) nicht später in der Fachanwendung der Behörde (Back-End-Bereich) nur auf einzelne Aspekte innerhalb der „Sonstigen Bezüge“ beziehen. In den entstehenden Prozesslandschaften sind in jedem Bearbeitungsschritt die Maschinenlesbarkeit der Daten, deren Automatisierungspotenzial sowie die Datenabgleiche zu untersuchen. Ein Antragsformular, das in gleichem Maße die Nutzer- und Behördenperspektive berücksichtigt, kann Unklarheiten des Nutzers bzw. Bürgers bei der Antragstellung beheben. Besonders zeitaufwändige Schritte (s. Abb. 21) bei der Sachbearbeitung lassen sich so einsparen.

Eine detaillierte Analyse der verwaltungsinternen Prozesse hilft, Herausforderungen sowie Potenziale für die Digitalisierung bzw. Automatisierung abzuleiten. Bei der Digitalisierung von Teilprozessen müssen die konzipierten Lösungen ausbaufähig bzw. anschlussfähig sein. Dies gilt vor allem bei verfahrensübergreifenden Digitalisierungsvorhaben, bei denen Schnittstellen zu anderen Behörden bestehen bzw. aufgebaut werden müssen. Zum Beispiel wenn bei der Prüfung des Einkommens der Eltern des BAföG-Antragstellers auf die Daten der Finanzverwaltung bzw. den Steuerbescheid der Eltern zurückgegriffen wird. Für die behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit spielen diese Feststellungen eine entscheidende Rolle.

⁹¹ Bundeskanzleramt, Nationaler Normenkontrollrat (2010) Abschlussbericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ [online] (Fn. 84). S. 53.

Erkenntnisse



Nutzerperspektive

- Die Digitalisierung des Antrags ist nur ein Schritt auf dem Weg zur Digitalisierung und Automatisierung des gesamten Verwaltungsvollzugs. Wichtig ist, dass die vom Nutzer bzw. Bürger bereitzustellenden Nachweise im Sinne des Once-Only-Prinzips zu möglichst 100 % aus bestehenden Datenbeständen bezogen werden. Dafür sind entsprechende Datenschnittstellen und Datenverknüpfungen nötig.



Behördenperspektive

- Potenzielle vermeidbare Fehlerquellen entstehen dadurch, dass ein digitales Front-End-Verfahren auf ein papiergebundenes Back-End-Verfahren oder umgekehrt trifft. Das Gleiche gilt, wenn Datenformate und Datenfelder mit deren jeweiligen Inhalten im Front-End-Bereich anders sind als im Back-End-Bereich.
- Eine detaillierte Analyse der internen Prozesse hilft, Herausforderungen für die Digitalisierung abzuleiten und Datenströme zu konzipieren.



Datenaustauschperspektive

- Bei der Kartographierung und Digitalisierung von Prozessen sind mögliche Schnittstellen zu anderen Behörden/ Zuständigkeiten mitzudenken. Diese Überlegungen sind Bestandteil der FIM-Methodik.



HANDLUNGSEMPFEHLUNG

Die Prozessanalyse von Verwaltungsverfahren fördert sowohl bessere Rechtsetzung als auch die Ausgestaltung des behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustauschs. Im Rahmen des Projekts FIM wurden Prozessbaukästen entwickelt, die die Modellierung von verwaltungsinternen Prozessen der Leistungserbringung unterstützen.⁹² Die Metadaten für Prozesse werden im FIM-Prozesskatalog beschrieben und in einer Stammprozessbibliothek abgelegt. Die Vereinheitlichung von Prozessbausteinen verbessert die Referenzierbarkeit von Prozessen (z. B. FIM-Prozesse und OZG-Prozesse). Genauso wichtig wie FIM-Prozesse sind FIM-Datenfelder. Diese sind mit FIM-Prozessbausteinen verknüpft. Mit FIM lassen sich Prozessschritte, Datenanforderungen und Schnittstellen visualisieren. Auf Ebene der Datenfelder wird das FIM-Repository näher in Abschnitt 6.5 erläutert.

⁹² Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (22.03.2021): Wie aus FIM-Stammprozessen und Datenschemata ein Onlinedienst werden kann [online]. Abr. unter: https://ozg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/OZG/Bilder/Startseite_News/20210324__Wie_aus_FIM-Stammprozessen_und_Datenschemata_ein_Onlinedienst_werde_kann_-_OZG_MF_.pdf (ges. am 17.05.2021). S. 5, 35-39.

4.3 Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit

Für die behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit spielen die genannten Feststellungen eine entscheidende Rolle. Die Zuständigkeiten einzelner Behörden sind klar abgegrenzt und jede Behörde nimmt die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Verwaltungsaufgaben wahr. Das Zuständigkeitsprinzip hat regelmäßig Auswirkungen auf die Ansätze und konkreten Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung. Die Beispiele Kindergeld, Kinderzuschlag und Leistungen nach SGB II illustrieren die Herausforderungen der behörden- und verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit.

Beispiel: Bedeutung beim Kindergeld und Kinderzuschlag

Kindergeld ist eine einkommensunabhängige Leistung. Eltern, die in Deutschland wohnen und unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind, erhalten Kindergeld. Hingegen ist der Kinderzuschlag einkommensabhängig (s. Infobox 10).

Die Anträge auf Kindergeld und Kinderzuschlag sind bereits bundeseinheitlich digital verfügbar. Dabei handelt es sich um eine einheitliche Antragsmaske auf dem Portal der Bundesagentur für Arbeit. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben (§ 9 Abs. 1 S. 1 BKGG) müssen die Bürger die digital ausgefüllten Anträge dennoch von Hand unterschreiben und im Original postalisch an die Familienkasse schicken. Die Informationsseiten über die Leistungen sind interaktiv und intuitiv gestaltet und informieren den Nutzer in einfacher Sprache über die wichtigsten Voraussetzungen für den Leistungsbezug.⁹³ Nach der Auswertung von BMFSFJ im Jahr 2017 nutzen dennoch 60 bis 70 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag nicht, u. a., weil seine Inanspruchnahme mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden ist.⁹⁴

Um das Kindergeld zu berechnen und auszuzahlen, nutzt die Familienkasse das IT-Fachverfahren KiWI – „Kindergeld Windows-Implementierung“. KiWI enthält alle für die Familienkassen wichtigen Daten zu jedem Kindergeldfall. Schicken Bürger ihre Angaben über die Online-Angebote der Familienkasse ab, bewertet KiWI die Eingaben automatisch und unterstützt den Behördenmitarbeiter, indem es einen Entscheidungsvorschlag erstellt.⁹⁵

Vor allem beim Kindergeld wird der Bezug zu den eingangs vorgestellten Hybridfällen deutlich: Die Leistung an sich ist zwar einkommensunabhängig, es kann aber bei der Beantragung anderer Leistungen, wie ALG II, auf Einkommen angerechnet werden. Wird in eine Bedarfsgemeinschaft (s. Infobox 13) ein Kind geboren, muss die ALG II beziehende Person Kindergeld beantragen, um ihre Mitwirkungspflichten zu erfüllen. Hat die Familienkasse das beantragte Kindergeld bewilligt, teilt sie dies dem Jobcenter mit und dieses berechnet das ALG II neu.⁹⁶

Vereinfacht gesagt, hat die Geburt eines Kindes und die dadurch bedingte Beantragung von Kindergeld einen automatischen Einkommenseffekt, der wiederum eine Prüfung durch eine andere Stelle auslöst. Diese Verflechtung von zwei Verwaltungsleistungen verdeutlicht die Bedeutung der verfahrensübergreifend nutzbaren Daten.

93 Bundesagentur für Arbeit: Der KiZ-Lotse: Anspruch auf Kinderzuschlag ermitteln [online]. Abr. unter: <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kiz-lotse> (ges. am 05.05.2021).

94 BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends [online]. Abr. unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119524/f51728a14e3c91c3d8ea657bb01bbab0/familienreport-2017-data.pdf> (ges. am 20.04.2021). S. 61.

95 Archivreferentenkonferenz des Bundes und der Länder. Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“ (2014): Abschlussbericht Bewertung der elektronischen Akten im SGB III-Bereich und in den Familienkassen [online]. Abr. unter: https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/abschlussbericht-bewertung-elektronischer-akten.pdf?__blob=publicationFile (ges. am 29.04.2021). S. 38-39; Bundesagentur für Arbeit (20.06.2019): Weisung 201906007. Weiterentwicklung der Online-Angebote der Familienkasse; Einführung von Entscheidungsvorschlägen in KiWI [online]. Abr. unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-201906007_ba045397.pdf (ges. am 04.05.21).

96 Das Kindergeld und der Kinderzuschlag zählen zu den beim Einkommen und berücksichtigenden Bezügen, § 11 Abs. 1 S. 4, 5 SGB II.

Beispiel: Bedeutung beim ALG II

Die Herausforderungen für den behörden- und verfahrensübergreifenden Austausch zeigt auch das Beispiel Leistungen nach dem SGB II. Das Einkommen der antragstellenden Person spielt in diesem Verfahren eine zentrale Rolle. Zur Prüfung des Einkommens müssen Behördenmitarbeiter zwischen drei Zuständigkeitsbereichen navigieren:

- Jobcenter (zuständig für ALG II),
- Familienkasse (zuständig für Kindergeld und Kinderzuschlag) und
- Wohngeldstelle (zuständig für Wohngeld).



LEISTUNGEN NACH DEM ZWEITEN SOZIALGESETZBUCH

Die Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) haben das Ziel, eine (Wieder-)Eingliederung in die Arbeitswelt und eine Sicherung des Lebensunterhalts bereitzustellen. Zu den Leistungen nach SGB II zählen das Arbeitslosengeld II (ALG II) und das Sozialgeld. Sie gehören zu den nachrangigen Sozialleistungen. Das bedeutet: Die Behörde muss vor der Gewährung dieser Leistungen immer prüfen, ob sich der Bedarf mit anderen Leistungen wie Kinderzuschlag (s. Infobox 10) oder Wohngeld (s. Infobox 16) decken lässt.

Infobox 20: Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch⁹⁷

So stehen die Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und ALG II in enger Verbindung, obwohl sie sich in ihrem Zweck unterscheiden.⁹⁸ Die Anrechenbarkeit ist in einem festen Ablaufschema zu prüfen. Für die Leistungsbezieher ist dieser Vorgang oft schwer nachzuvollziehen. Sie müssen zudem häufig eigeninitiativ Nachweise vorlegen, was die Fehleranfälligkeit im Verfahren erhöht und im Folgenden genauer dargestellt ist.

Beantragt ein Bürger beispielsweise ALG II, prüft das Jobcenter, ob der Bedarf mit Wohngeld (s. Infobox 16) und ggf. Kinderzuschlag (s. Infobox 10) gedeckt werden kann. Dafür berechnet das Jobcenter den möglichen Wohngeldanspruch und den Kinderzuschlag-Anspruch. Mittels einer Berechnungshilfe kann das Jobcenter die Höhe des Zuschlags selbst berechnen, ohne sich an die Familienkasse zu wenden, und den möglichen Kinderzuschlag-Anspruch feststellen.⁹⁹ Wenn die Voraussetzungen für die Gewährung von ALG II erfüllt sind, findet eine gemeinsame Prüfung bzw. eine Verfahrensabsprache durch Jobcenter, Familienkasse und ggf. Wohngeldstelle statt (s. Abb. 22).¹⁰⁰ Diese ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Umsetzung des vorrangigen Anspruchs auf Kinderzuschlag und Wohngeld ausgeschlossen ist.

⁹⁷ SGB II in der Fassung vom 10.03.2021, BGBl. I 2021, 335.

⁹⁸ Mehr über die Schnittstellen zwischen diesen Leistungen s. in: Bruckmeier, K., Mühlhan, J., Wiemers, J. (2019): Zum Entwurf des Wohngeldstärkungsgesetzes – Bewertung der Schnittstellen zwischen Wohngeld, Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag, abrufbar unter: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn1519.pdf> (ges. am 29.04.2021). S. 5-7.

⁹⁹ Bundesagentur für Arbeit (2019): Fachliche Weisungen § 12a SGB II [online]. Abr. unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba013459.pdf (ges. am 29.04.2021). S. 5, P. 1.4 (1).

¹⁰⁰ Ebd. Anlage 3. S. 1-3.

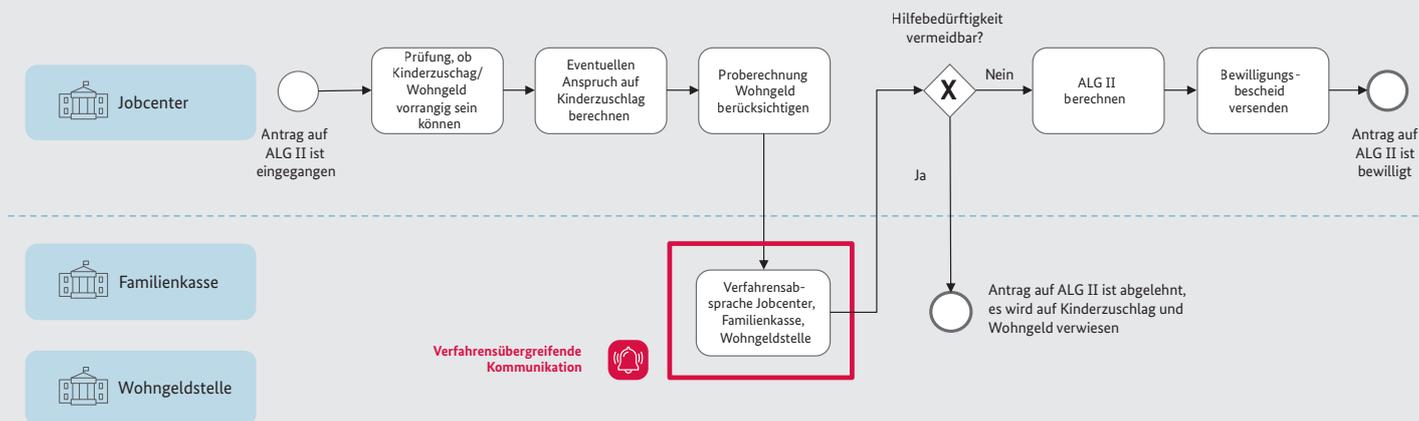


Abb. 22: Prüfprozess im Jobcenter beim Eingang eines Antrags auf ALG II

Wenn das Jobcenter später bei laufendem Bezug von ALG II feststellt, dass sich der vorrangige Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld umsetzen lässt, geschieht folgendes: Der Leistungsbezieher wird aufgefordert, den Antrag auf Kinderzuschlag und Wohngeld zu stellen. Kommt er dieser Aufforderung nicht nach, stellt das Jobcenter den Antrag. Wird der Antrag nicht parallel gestellt, soll der zustehende Kinderzuschlag bei der Berechnung von Wohngeld mitberücksichtigt werden.¹⁰¹ Die Wohngeldstelle berechnet das Wohngeld und teilt den Anspruch dem Jobcenter mit. Das Jobcenter teilt den Wohngeldanspruch und auch den Zeitpunkt der Aufhebung von ALG II der Familienkasse mit. Das Jobcenter gibt anschließend eine Anzeige des Erstattungsanspruchs gegenüber der Wohngeldstelle ab. Die Familienkasse bewilligt Kinderzuschlag; die Wohngeldstelle bewilligt Wohngeld. Sie werden parallel bewilligt. Abschließend erstattet die Wohngeldstelle dem Jobcenter den fälligen Betrag.

Entscheidend bei diesem behörden- und verfahrensübergreifenden Prozess ist, dass die beteiligten Behörden – Familienkasse für Kinderzuschlag, Jobcenter für ALG II und Wohngeldstelle für Wohngeld – das gleiche Verständnis über die inhaltliche Abgrenzung und Definition sowie die zeitlichen und personellen Bezüge der Einkommensbestandteile haben. Die Einheitlichkeit der Einkommensbestandteile sorgt für ein gemeinsames Verständnis der drei Behörden, sodass im Ergebnis das zu berücksichtigende Einkommen bei den verschiedenen Verwaltungsleistungen durch die einzelnen Behörden ordnungsgemäß angerechnet werden kann.

¹⁰¹ Ebd. S. 1.

Erkenntnisse



Nutzerperspektive

- Dem Nutzer ist nicht immer bewusst, dass es mehrere Schnittstellen zwischen einzelnen Verwaltungsleistungen und Verwaltungsverfahren gibt. Insofern weiß er nicht, dass aus der Gewährung einer Sozialleistung Anzeige- oder Antragspflichten bei einer anderen Sozialleistung resultieren. Der Nutzer kennt somit u. U. seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht.



Behördenperspektive

- Gesetzliche Vorschriften zur Berücksichtigung oder Anrechnung von einer Sozialleistung auf eine andere Sozialleistung führen zu Verflechtungen. Diese Verflechtungen erfordern eine behörden- und verfahrensübergreifende Zusammenarbeit.
- Die einheitliche Auslegung von Rechtsbegriffen besitzt damit eine hohe Relevanz für behörden- und verfahrensübergreifende Prüfprozesse, da inhaltliche, zeitliche und personenbezogene Abgrenzungen der unterschiedlich gesetzlich definierten Rechtsbegriffe nicht im Verwaltungsvollzug nachvollzogen werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Einkommensbegriff.



Datenaustauschperspektive

- Je mehr rechtliche Verflechtungen es zwischen den einzelnen Verwaltungsleistungen gibt, desto mehr Verflechtungen gibt es zwischen Fachverfahren in einzelnen Behörden.
- Je größer und umfangreicher die Verfahren werden und je mehr Behörden mit eigenen Zuständigkeitsbereichen daran beteiligt werden, desto eindeutiger müssen Datenfelder und Datensätze sein.



HANDLUNGSEMPFEHLUNG

Um Datenschnittstellen zwischen unterschiedlichen Behörden nachhaltig zu etablieren und das Once-Only-Prinzip umzusetzen, ist eine behörden- und verfahrensübergreifende Betrachtung im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung unerlässlich.

4.4 Verfahrensbezogene und verwaltungsübergreifende Ansätze zur Verwaltungsdigitalisierung

Die rein verfahrensbezogene Analyse zeigt, dass das gesamte Verfahren zu betrachten ist: von der Eingabe der Antragstellenden über die Bearbeitung in den zuständigen Behörden bis zur Nachbearbeitung und einem möglichen Widerspruchsverfahren. Der Blick auf das in unterschiedlichen Verwaltungsverfahren jeweils nachzuweisende Einkommen zeigt: Die Harmonisierung der Rechtsbegriffe gewinnt deutlich an Bedeutung für den digitalen Verwaltungsvollzug, wenn Daten verfahrensübergreifend, wie hier zum Einkommen, ausgetauscht werden.



VERFAHRENSBEZOGENE DIGITALISIERUNG UND VERFAHRENSÜBERGREIFENDE DIGITALISIERUNG

- Verfahrensbezogene Digitalisierung bedeutet, dass eine klare Leistung oder ein klar eingegrenzter Prozess digitalisiert wird. Als Ergebnis der verfahrensbezogenen Digitalisierung entsteht ein zweckgebundenes Produkt mit klarer Zuständigkeit. Die Schnittstellen zu anderen Verfahren werden in der Regel nicht berücksichtigt.
- Verfahrensübergreifende Digitalisierung sieht vor, dass mehrere Verfahren, Prozesse oder Leistungen in engem Zusammenhang betrachtet werden. Dabei werden die Zuständigkeiten verteilt und die Datenschnittstellen und Datenströme zwischen den Beteiligten konzipiert.

Infobox 21: Verfahrensbezogene Digitalisierung und verfahrensübergreifende Digitalisierung

Beispiel: Verfahrensbezogene Digitalisierung beim Elterngeld

Verfahrensbezogene Digitalisierung lässt sich am Beispiel des Elterngeldes verdeutlichen. Das Elterngeld (s. Infobox 11) wird als einkommensabhängige Leistung gezahlt. Manche Bundesländer bearbeiten ihre Elterngeldanträge zentral, andere Bundesländer dezentral.

Den Personas im Modell (s. Abb. 18) zufolge nehmen vor allem Arbeitnehmer und Selbständige diese Leistung in Anspruch. Rentner kommen in der Anspruchsgruppe nur in besonderen Fallgestaltungen und deswegen nahezu nicht vor. Diese Personas verfügen, mit den bereits dargestellten Einschränkungen, über teil-automatisiert zu prüfende Nachweise. Aufgrund der Art der gewährten Leistung ist die Zahl der leistungsbeziehenden Personen dabei verhältnismäßig gering, sodass ca. 10 % komplexere Fälle sind, die spezialisierte Behördenmitarbeiter übernehmen.

Gesondert zu betrachten sind Empfänger von SGB-II-Leistungen, bei denen das Elterngeld als Einkommen angerechnet wird. Dasselbe gilt für andere Sozialleistungsbeziehende, da das Elterngeld als vorrangige Leistung behandelt wird. Für die Bearbeiter in den Behörden ist die dezentrale Variante deshalb oft herausfordernd, da die Einzelfallprüfungen in der Regel einen umfangreichen Datenaustausch erfordern.

Zentrale Elterngeldstellen, z. B. in einem Bundesland der Größe Baden-Württembergs, sammeln hingegen alle Fälle und unterteilen diese in Fallgruppen.

Nur das Elterngeld betrachtend, ergeben sich folgende Feststellungen:

- Eine einfache Kategorisierung von Leistungsgruppen innerhalb eines Verfahrens ist möglich.
- Ein klarer Leistungszweck besteht.
- Eine Abscheidung von schwierigeren Fällen durch Fallgruppen und Einzelbearbeitung ist möglich.

Gleichzeitig gelten für das Elterngeld beschränkende Faktoren:

- Es ist eine vorrangige Leistung.
- Die Probleme z. B. des Bemessungszeitraums bei unternehmerisch tätigen Personen bleiben.
- Der Bescheid wird häufig vorläufig erteilt und nachträglich geprüft.

Im Rahmen der Digitalisierung des bestehenden Verfahrens ergeben sich weitere Fragen, die auf das Prozessmodell (s. Abb. 2) einwirken, wie:

- Sind die Verfahren an ein Service- oder Benutzerkonto angeschlossen?
- Wie identifizieren sich die die Nutzer?
- Sind die Arbeitsschritte im Prüfverfahren medienbruchfrei?

Dennoch eignet sich das Elterngeld aufgrund diverser Vereinfachungen im Verwaltungsvollzug für eine genauere Analyse eines modularisierten Einkommensbegriffs (vgl. Abb. 34).

Beispiel: Verfahrensübergreifende Digitalisierung – Einfach Leistungen für Eltern (ELFE) und das Digitale-Familienleistungen-Gesetz



DIGITALE-FAMILIENLEISTUNGEN-GESETZ

Das im Dezember 2020 verabschiedete Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen (FamLDigG) schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für digitale Kombianträge in den Verwaltungsverfahren von fünf wichtigen Familienleistungen. Hierfür werden im FamLDigG die nötigen Anpassungen für die betroffenen Einzelgesetze vorgenommen (z. B. OZG und BEEG). Behörden können infolge dieser Änderungen dort, wo die technischen Voraussetzungen vorliegen, die neuen digitalen Möglichkeiten zum Datenaustausch unmittelbar nutzen. Dies unterstützt die Umsetzung von ELFE.

Infobox 22: Digitale-Familienleistungen-Gesetz¹⁰²

102 Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 03.12.2020, BGBl. I 2020, 2668.

Während die Bündelung von Arbeitsschritten aus funktionaler Perspektive für Einzelverfahren folgerichtig erscheinen kann, sieht es bei der verfahrensübergreifenden Perspektive etwas anders aus. Die Betrachtung des Elterngelds ergab, dass eine Zentralisierung die verfahrensbezogene Prüfung erleichtert. Trotzdem behebt dies nicht Probleme, die sich aus der mangelnden Harmonisierung der Rechtsbegriffe sowie der daraus resultierenden Mehrdeutigkeit von Datenfeldern ergeben. Vielmehr addieren sich diese in einer verfahrensübergreifenden Betrachtung, wenn andere, ggf. nicht eindeutige Datenfelder hinzukommen.

Je größer und umfangreicher die Verwaltungsverfahren werden und je mehr Behörden daran beteiligt werden, desto sichtbarer wird das Problem der uneinheitlichen Begriffsverwendung für den Datenaustausch. Dieser Zusammenhang lässt sich am Beispiel der Digitalisierung der Leistungen für Eltern genauer betrachten.



EINFACH LEISTUNGEN FÜR ELTERN (ELFE)

Das Projekt „Einfach Leistungen für Eltern“ (ELFE) soll Eltern Verwaltungsprozesse in Verbindung mit der Geburt eines Kindes erleichtern. Das Projekt leiten die Freie Hansestadt Bremen und das BMFSFJ. Es stellt einen Kombiantrag für Leistungen wie Geburtsanzeige, Kindergeld, Elterngeld und Kinderzuschlag bereit. Zentral für ELFE ist die Feststellung, dass im Grundsatz alle notwendigen Daten für einen Elterngeldantrag schon vor der Antragstellung bei den Behörden vorhanden sind. Nach Einverständnis der Antragsteller sollen die Behörden im ELFE-Soll-Prozess alle notwendigen Daten elektronisch untereinander austauschen.

Infobox 23: Einfach Leistungen für Eltern¹⁰³

Mit dem Digitale-Familienleistungen-Gesetz (s. Infobox 22) wurden die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Projekts „Einfach Leistungen für Eltern“ (s. Infobox 23) geschaffen. Die dort beschlossenen Änderungen der Einzelgesetze erlauben es, die neuen digitalen Möglichkeiten unmittelbar dort zu nutzen, wo die technischen Voraussetzungen bei den örtlichen Behörden bereits vorliegen. Das Gesetz betrifft zunächst

- Elterngeldstellen,
- Familienkassen,
- Standesämter,
- Krankenkassen,
- Träger der Deutschen Rentenversicherung,
- Arbeitgeber
- und Finanzämter.

Der Datenaustausch der Elterngeldstellen und Familienkassen mit anderen Behörden erfolgt nach den mit dem FamLDigG vorgenommenen Änderungen des BEEG teilweise – die Einwilligung der Eltern vorausgesetzt – automatisch und über sichere Datenaustauschverfahren.¹⁰⁴ Welche Daten zwischen welchen Akteuren ausgetauscht werden sollen, zeigt Abbildung 23.

¹⁰³ Freie Hansestadt Bremen: ELFE [online]. Abr. unter: https://www.finanzen.bremen.de/neue_verwaltung/zentrales_it_management_und_e_government/elfe__einfach_leistungen_fuer_eltern-60128 (ges.am 04.05.2021); Freie Hansestadt Bremen: Soll-Prozess ELFE [online]. Abr. unter: <https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/ELFE%20-%20Soll-Prozess%202.pdf> (ges. am 01.04.2021).

¹⁰⁴ Siehe Art. 6 FamLDigG, der eine entsprechende Anpassung der §§ 9 und 25 BEEG vorsieht.

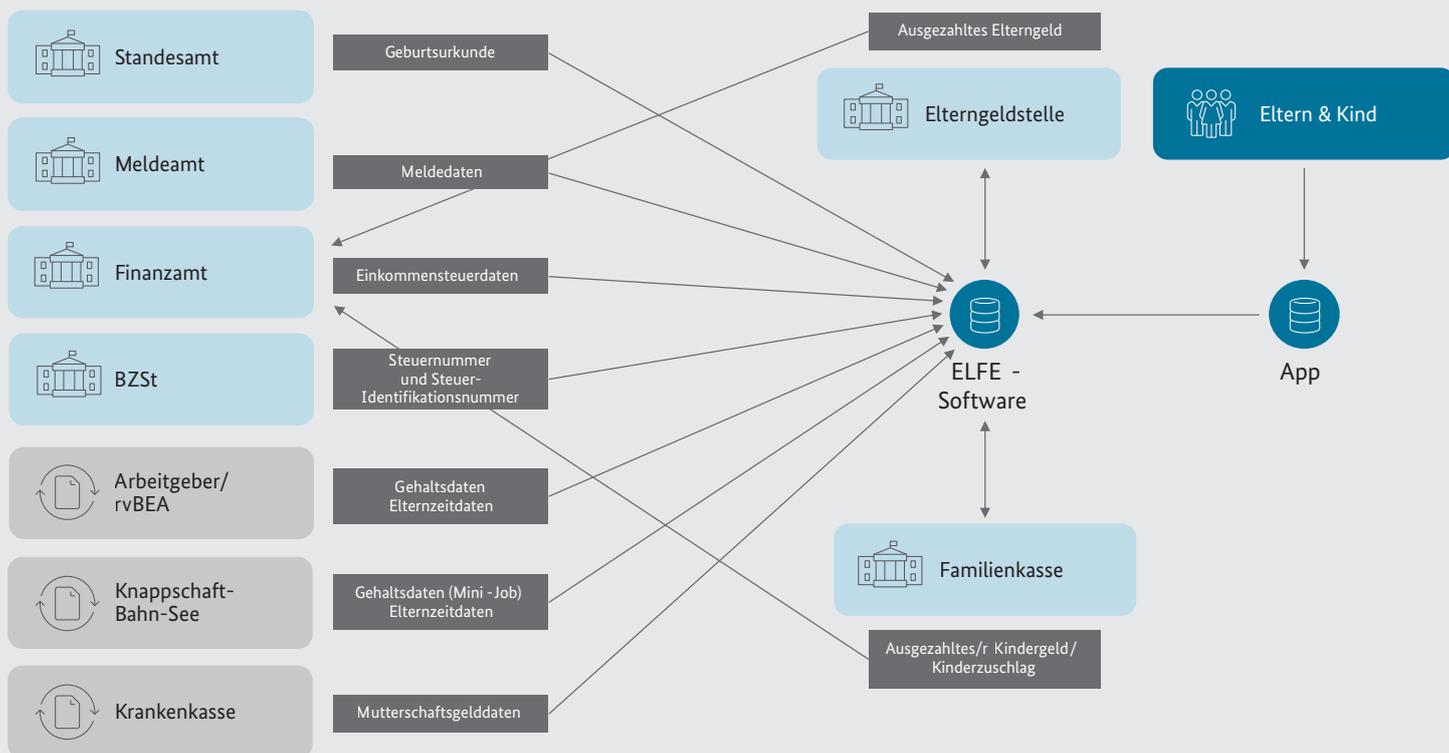


Abb. 23: Datenströme im ELFE-Soll-Prozess

Für den Nachweis des Einkommens aus Erwerbstätigkeit kann die Elterngeldstelle das Verfahren zur elektronischen Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten nutzen, wenn der Arbeitgeber eingewilligt hat (Abb. 24). Im Auftrag der Elterngeldstelle fragt die Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) bei den auskunftspflichtigen Arbeitgebern die für die Antragsbearbeitung erforderlichen Entgeltbescheinigungsdaten ab. Die erhobenen Daten übermittelt die DSRV anschließend an die anfragende Behörde bzw. Elterngeldstelle.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Mit Art. 7 FamLDigG wird der § 108a SGB IV eingeführt, der dieses Verfahren ermöglicht.

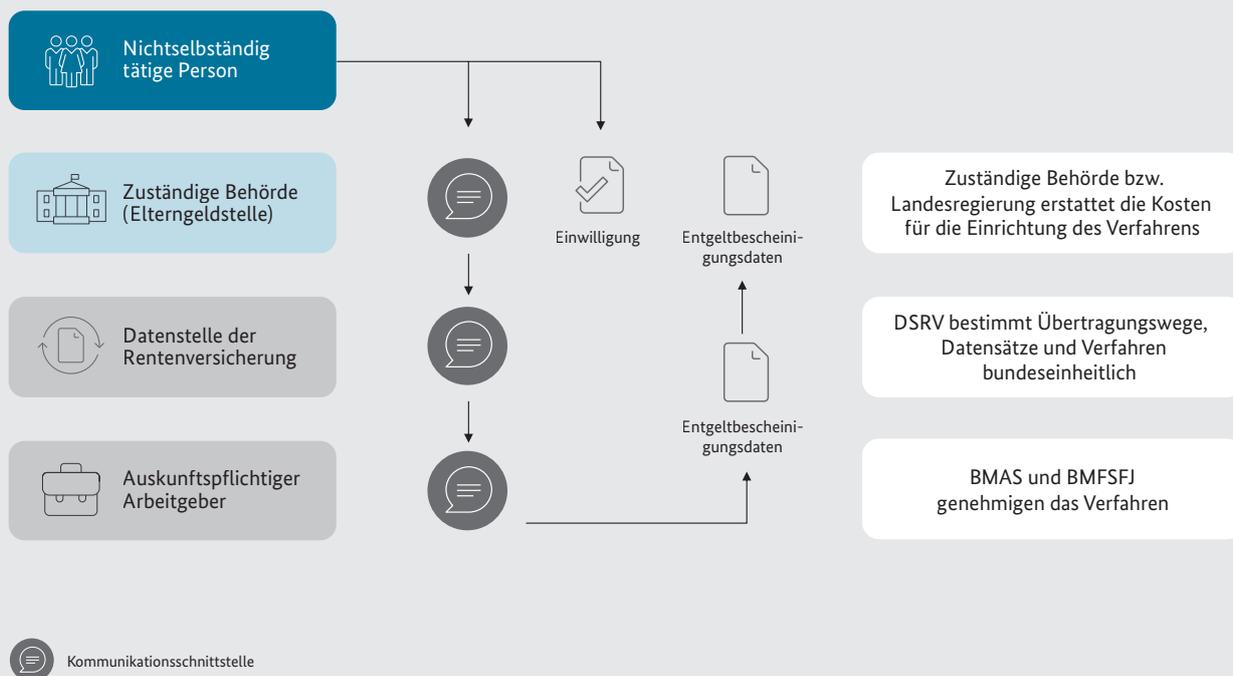


Abb. 24: Ausschnitt auf Datenakteure und Datenströme – Abruf der Entgeltbescheinigung einer nichtselbstständig tätigen Person nach FamLDigG.

So entstehen zwischen den Datenakteuren folgende Informationsbeziehungen: Der Arbeitgeber ist informationspflichtiger Datenlieferant; die DSRV agiert als Clearingstelle und Mediator; die Elterngeldstelle ist der Datennachnutzer. Die Eltern müssen somit ihre Gehaltsnachweise nicht selbst vorlegen.

Erkenntnisse



Nutzerperspektive

- Die Voraussetzungen für die Entlastung des Bürgers bei der Beantragung und Gewährung von staatlichen Leistungen liegen bereits vor und werden teilweise genutzt.



Behördenperspektive

- In der zwischenbehördlichen Kommunikation entstehen Prozessprobleme, wenn ein Begriff nicht eindeutig definiert ist und von Behörden unterschiedlich ausgelegt wird, aber mehrfach auftaucht.



Datenaustauschperspektive

- Die Zuständigkeiten der Behörden definieren die Sichtweise auf die Datenströme.
- Rechtliche Grundlagen für behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustausch fehlen teilweise.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Die rechtlichen Begriffe und ihre informationstechnische Abbildung sind verfahrensübergreifend zu harmonisieren.
- Um die Datenbestände zu harmonisieren und die Potenziale der Digitalisierung für den Verwaltungsvollzug zu nutzen, sind bundeseinheitliche Referenzsysteme zu schaffen, die die Behörden nutzen. Somit könnten mehrere Akteure die Begriffe mit ihren dazugehörigen Datenfeldern und Datensätzen auch in der digitalen Welt einheitlich nutzen und eindeutig auslegen.

4.5 Beispiele für Lösungsansätze

Wenn auf der rechtlichen Seite die einheitliche Begriffsverwendung anzustreben ist, stellt sich auf der technischen Seite die Frage nach Datenarchitektur, Ausrichtung der Datenströme und Informationsbeziehungen.

Strukturierte Datenbestände und eindeutige Datenfelder haben für behörden- und verfahrensübergreifende Kommunikation, vor allem für Datenaustausch, -prüfung und -abgleich eine hohe Bedeutung. Aktuell sind die Datensätze nur in bestimmten engeren Themen- und Behördenkontexten eindeutig identifizierbar; das ist eine Herausforderung für verfahrensübergreifende Vorhaben wie ELFE (vgl. Abschnitt 4.4). Die im Folgenden erläuterten Lösungsansätze haben für die informationstechnische Abbildung des Einkommensbegriffs eine hohe Relevanz und Potenzial.

Digitale Nachweismechanismen

Um staatliche Leistungen zu beantragen, müssen Bürger bestimmte Nachweise vorlegen. Die Beispiele der elektronischen Verfahren zur Bestimmung bzw. zum Nachweis des Einkommens rvBEA (s. Infobox 26) und KONSENS (s. Infobox 25) zeigen, wie Datenströme zum Einkommen abgebildet werden. Diese Verfahren stehen für die Entgeltbescheinigung und den Steuerbescheid. Die zwei Nachweistypen sind für ca. 40 Mio. Arbeitnehmer¹⁰⁶, davon ca. 33 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte¹⁰⁷ und ca. 4 Mio. Selbständige¹⁰⁸, unerlässlich, um Leistungen unterschiedlicher Art zu beantragen. Das Angebot, die Steuererklärung an das Finanzamt elektronisch zu übermitteln, nutzen Bürger bereits intensiv. Ca. 80 Prozent der Steuerpflichtigen übermitteln nach Angaben der Steuerverwaltung die Steuererklärung mit ELSTER digital.

Die Einkommensnachweise liegen für viele Personen bereits in elektronischer Form vor und lassen sich theoretisch (und teilweise bereits praktisch) zwischen den Behörden datenschutzkonform austauschen. Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips (s. Infobox 14) im Sinne des OZG-Reifegradmodells (s. Infobox 8) anzustreben und von Anfang an mitzudenken.

¹⁰⁶ Statista: Arbeitnehmer und Selbstständige mit Wohnort in Deutschland bis 2020 [online]. Abr. unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/979999/umfrage/anzahl-der-erwerbstaetigen-mit-arbeitsort-in-deutschland/> (ges. am 01.05.2021).

¹⁰⁷ Statista: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland bis 2020 [online]. Abr. unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/39187/umfrage/sozialversicherungspflichtig-beschaeftigte-seit-2000/> (ges. am 01.05.2021).

¹⁰⁸ Statista: Arbeitnehmer und Selbstständige mit Wohnort in Deutschland bis 2020 (Fn. 106).

Beispiel: Elektronischer Steuerbescheid und Automatisierung und Modernisierung des Steuerverfahrens



ELEKTRONISCHE STEUERERKLÄRUNG (ELSTER)

ELSTER bietet registrierten Nutzern die Möglichkeit, ihre Steuerdaten elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln. Unter Federführung des Bayerischen Landesamtes für Steuern wurde ELSTER als gemeinsames E-Government-Projekt des Bundes und der Länder entwickelt. ELSTER gestattet eine medienbruchfreie, effiziente Übertragung der Steuerdaten. Bürger, Steuerberater, Arbeitgeber und Finanzbehörden können „Mein ELSTER“ als Online-Finanzamt nutzen. Über die Plattform wurden 2020 28,2 Mio. Einkommensteuererklärungen übermittelt. ELSTER schätzt diesen Anteil auf ca. 93 % aller Steuererklärungen pro Jahr in Deutschland.

Infobox 24: ELSTER¹⁰⁹

Die Mehrheit der Bevölkerung kennt Steuererklärungen. Was Arbeitnehmer im Rahmen der Entgeltunterlagen als Lohn- oder Entgeltnachweis erhalten, ist eine Grundlage für die Erfassung des zu versteuernden Einkommens. Viele Nutzer der Steuersoftware ELSTER erkennen deren hohen Automatisierungsgrad beim Versand ihrer Steuererklärung beispielsweise daran, dass ihre voraussichtliche Steuerschuld automatisch berechnet wird.

ELSTER wird im Rahmen von KONSENS (weiter)entwickelt und betrieben. Die drei weiteren KONSENS-Kernverfahren sind: Einheitliche länderübergreifende Festsetzungsverfahren (ELFE), Bundeseinheitliche integrierte evolutionäre Neuentwicklung der Erhebung (BIENE) und Grundinformationsdienst Steuer (GINSTER). Vereinfacht gesprochen bilden sie den Steuerbescheid in automatisierter Form ab. Über ELSTER oder Steuererklärungen eingehende Daten werden in ELFE verarbeitet und berechnet. Im Anschluss wird der Steuerbescheid erstellt. Der Steuerbescheid selbst ist das Ergebnis der stufenweisen Digitalisierung vieler Prozesse im Hintergrund.



KONSENS-GESETZ ÜBER DIE KOORDINIERUNG DER ENTWICKLUNG UND DES EINSATZES NEUER SOFTWARE DER STEUERVERWALTUNG

Das „Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung“ (KONSENS-G bzw. KONSENS) ist ein gemeinsames Projekt der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern. KONSENS soll den gleichmäßigen Vollzug der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern erleichtern und verbessern (§1 Abs. 1 KONSENS-G). KONSENS besteht aktuell aus 19 Verfahren zur Automatisierung und Modernisierung des Steuerverfahrens. Zu den wichtigsten gehören ELSTER, GINSTER, BIENE und ELFE.

Infobox 25: KONSENS – Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung¹¹⁰

¹⁰⁹ Elster: Elster, eine Erfolgsstory [online]. Abr. unter: https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_erfolgsstory (ges. am 04.05.2021).

¹¹⁰ KONSENS-G vom 14.08.2017, BGBl. I 2017, 3122.

Im Rahmen der KONSENS-Umsetzung werden technische Voraussetzungen wie Datenstandards und -schnittstellen definiert, um eine effektive, effiziente Datengrundlage für die Besteuerung zu schaffen. Die digitalen Schnittstellen im KONSENS-Verfahren sind bundeseinheitlich und die Datenbestände (Datensätze, Datentypen, Datenschemas) sind entsprechend homogen. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) prüft alle Daten, die es von deutschen Finanzinstituten erhält, auf Validität des Datenschemas. Zudem werden Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Dadurch lässt sich die Eindeutigkeit der eingehenden Datensätze ständig prüfen, was die Datenqualität kontinuierlich verbessert und damit den Automatisierungsgrad steigert.¹¹¹ So lassen sich zum Beispiel Standardfälle identifizieren und vollautomatisiert bearbeiten. Gleichzeitig werden Abweichungen erfasst und besondere Prüffälle abgeschieden, die dann spezialisierte Behördenmitarbeiter bearbeiten.

Die zunehmende Automatisierung in diesen Verfahren zeigt vielen Menschen anhand der automatischen Berechnung ihrer Steuererstattung, dass ein hoher Grad an Eindeutigkeit von Daten eine Voraussetzung ist, um die Datenaustauschlogik und die Informationsbeziehungen zwischen mehreren Verfahren zu gestalten. Die klare Zuordnung zu einem Rechtsgebiet – im Fall von KONSENS zum Einkommensteuerrecht – ist für die Datenarchitektur ein Vorteil, da der Begriffsraum klar eingegrenzt ist.

Herausforderungen – Datenabruf und Datenschnittstellen

Der Steuerbescheid ist ein einheitliches Dokument mit fest definierten Positionen. Er ist grundsätzlich elektronisch abrufbar. Der Abruf von Einkommensteuerdaten bei den Finanzbehörden durch andere Behörden, zum Beispiel im Rahmen der Einkommensprüfung bei der Gewährung von Sozialleistungen, ist bislang nur bei der Grundrente (§§ 97a, 151b SGB VI) möglich. Bei allen anderen Sozialleistungen ist das nach der aktuellen gesetzlichen Lage noch nicht möglich.

Im Rahmen des Projekts ELFE (Einheitliche länderübergreifende Festsetzungsverfahren, s. Abschnitt 4.4) wurde bereits ein möglicher Datenfluss zwischen dem Finanzamt und der ELFE-Software konzipiert. Im Idealfall soll die ELFE-Software die Einkommensteuerdaten beim zuständigen Finanzamt abfragen, wenn eine selbständige Person Elterngeld oder Kindergeld beantragt hat (Abb. 25). Für die Elterngeldstelle wäre der Datenabruf von Vorteil, weil die Einkommensteuerdaten in einer festgelegten Form digital übermittelt werden und die Datenprüfung bei der Sachbearbeitung weniger Zeit in Anspruch nimmt. Dafür ist zum Analysezeitpunkt noch eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

¹¹¹ Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Danyal Bayaz, Anja Hajduk, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/14484 [online]. Abr. unter: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/144/1914484.pdf> (ges. am 10.04.2021). S. 13.

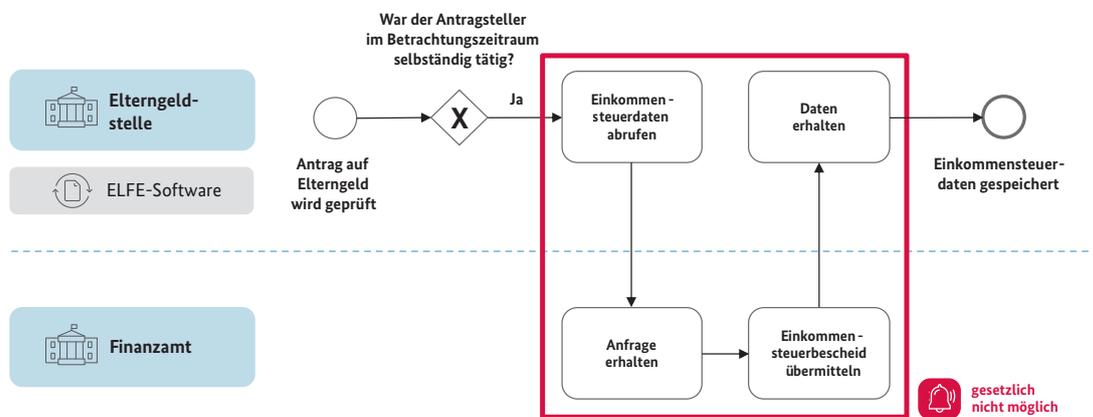


Abb. 25: Soll-Datenstrom – Abruf von Einkommensteuerdaten einer selbständigen Person im ELFE-Soll-Prozess

Uneinheitlichkeit in Einkommensnachweisen

Neben dem Steuerbescheid können selbständige Personen ihr Einkommen auch durch folgende Nachweise dokumentieren:

- betriebswirtschaftliche Auswertung,
- Einnahmenüberschussrechnung (EÜR) nach § 4 Abs. 3 EStG,
- Steuervorauszahlungsbescheid,
- Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung und/oder
- Leistungsbescheide.

Seit einigen Jahren müssen Selbständige und Gewerbetreibende eine elektronische Einnahmenüberschussrechnung bzw. E-Bilanz/Gewinn- und Verlustrechnung digital übermitteln, die bestimmten Schemata folgt (sog. Taxonomie). Diese lassen sich für die Vereinheitlichung der Datenströme nutzen und weiterentwickeln.

Beispiel: Elektronische Entgeltbescheinigung durch rvBEA und referenzierbare Daten

Der Arbeitgeber muss das Entgelt seiner Arbeitnehmer nach der Entgeltbescheinigungsverordnung (EBV) durch eine Entgeltbescheinigung nachweisen. Das Verfahren rvBEA ermöglicht es Rentenversicherungsträgern („rv“), bei Arbeitgebern Bescheinigungen elektronisch anzufordern („BEA“).



rvBEA

Das Verfahren rvBEA bietet den Rentenversicherungsträgern die Möglichkeit, Entgeltdaten von Arbeitgebern elektronisch anzufordern. Welche Daten das sind, ergibt sich aus der Entgeltbescheinigung nach der Entgeltbescheinigungsverordnung (EBV). Es ist festgelegt, in welcher Form die Entgeltdaten über rvBEA zu übermitteln sind. Der Arbeitgeber beantwortet die Anforderung der Rentenversicherung mit den elektronischen Bescheinigungen in Form eines XML-Datensatzes, getrennt nach Abrechnungszeiträumen. Der Datensatz DXEB besteht aus 74 Datenfeldern, welche die Datenstelle der Rentenversicherung festgelegt hat.

Infobox 26: rvBEA¹¹²

Zum 01.08.2022 wird die Nutzung von rvBEA verpflichtend. Das Verfahren ist ein Produkt mit klaren Zuständigkeiten und bietet einen Datensatz mit einem bundeseinheitlichen Katalog an Datenfeldern. Aktuell bietet rvBEA Rentenversicherungsträgern die Möglichkeit, Entgeltdaten von Arbeitgebern anzufordern. Arbeitgeber können die Daten über rvBEA übermitteln. Auch bildet rvBEA mit dem Katalog referenzierbare Datenfelder: Die Werte aus der Lohnabrechnung lassen sich in den Steuerbescheid 1:1 übernehmen oder bei der Einkommensermittlung in unterschiedlichen Fachverfahren nutzen.



REFERENZIERBARKEIT

Die Referenzierbarkeit von Daten bedeutet: Ein Datenobjekt aus einem Verfahren kann unverändert in weiteren Verfahren genutzt werden. Ein Datenobjekt wird referenzierbar, indem man ihm eine eindeutige Kennung und eindeutige Inhalte zuweist. Dadurch lassen sich Daten verfahrensübergreifend nutzen.

Infobox 27: Referenzierbarkeit

Das Digitale-Familienleistungen-Gesetz (s. Infobox 22) sieht vor, dass die Elterngeldstelle für den Nachweis des Einkommens aus Erwerbstätigkeit das Verfahren rvBEA nutzen kann (s. Abb. 24).¹¹³ Auch wenn die Datenübermittlung gesetzlich zugelassen und die Datenfelder standardisiert worden sind, bestehen auf Arbeitgeberseite weiter Abweichungen bei einigen Positionsbezeichnungen, aus denen sich das Einkommen zusammensetzt. Dies betrifft vor allem Positionen wie den geldwerten Vorteil und die sonstigen Bezüge. Bei der sozialrechtlichen Prüfung sind auf der Entgeltbescheinigung die Positionen zu identifizieren, die anzurechnen sind und die, bei denen eine Anrechnung ausgeschlossen ist (s. Abb. 26). Das Dienstfahrrad ist zum Beispiel eine Position, bei der letzteres zutrifft. Es fehlt jedoch ein Standard, den die Arbeitgeber nutzen könnten, um die einzelnen Positionen einheitlich zu bezeichnen. Die Behördenmitarbeiter müssen daher bei der Prüfung der Nachweise herausfinden, welche Leistung des Arbeitgebers sich genau hinter dem jeweiligen Bruttobetrag versteckt und ob eine Anrechnung erfolgen kann oder nicht.

¹¹² GKV: Grundsätze für die elektronische Anforderung und Annahme von Bescheinigungen nach § 108 Absatz 2 Satz 3 SGB IV (rvBEA) [online]. Abr. unter: https://www.gkv-datenaustausch.de/media/dokumente/arbeitgeber/data_dictionary_1/Grundsaeetze_rvBEA.pdf (ges. am 04.05.2021).

¹¹³ Art. 6 Nr. 1 lit. b FamLDigG.

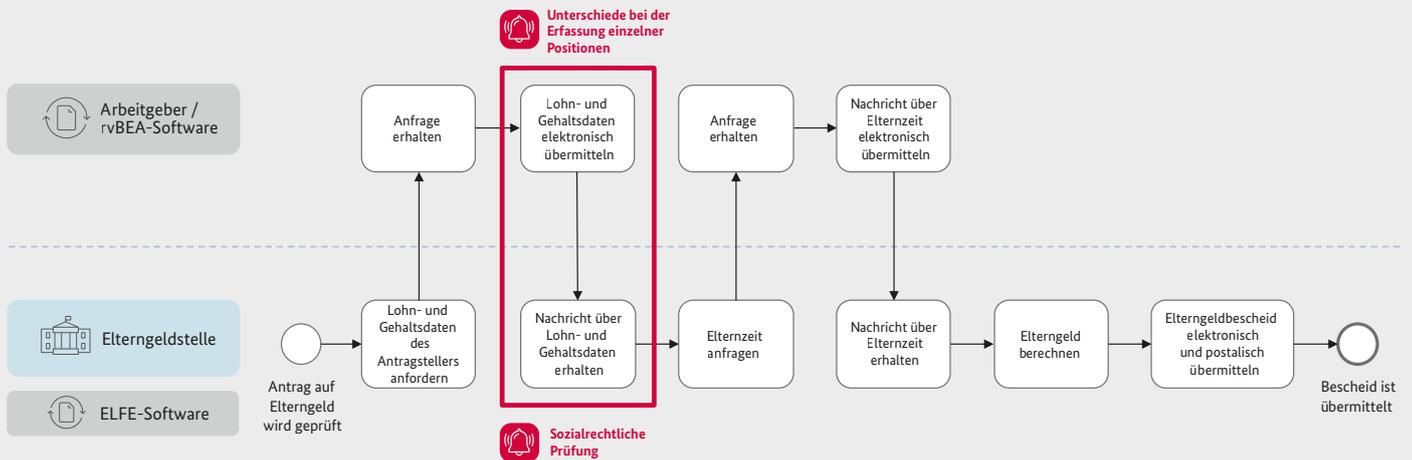


Abb. 26: Abruf und Übermittlung der Lohn- und Gehaltsdaten beim Arbeitgeber/rvBEA im ELFE-Soll-Prozess

Dies führt zur Frage: Ist ein Datenfeld, das in rvBEA bereits festgelegt ist, inhaltlich klar abgrenzbar und ausreichend oder sind noch Werte zu ergänzen? Für verfahrensübergreifende Datenströme ist diese Frage zentral, da Redundanzen in Daten immer die Gefahr von Inkonsistenzen im Datenaustausch bergen. Wenn viele Behörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten auf Entgeltdaten zugreifen, sind wenige eindeutige Werte erstrebenswert, aus denen sich alle für die Bearbeitung nötigen Datenbeständen für fast alle Verwaltungsleistungen ableiten lassen.

Daraus ergibt sich ein klarer Bezug zur Frage der Modularisierung von Einkommensbegriffen in Abhängigkeit von Entgeltdaten: Kann eine Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf einen festen Wert, zum Beispiel das Steuer- oder Sozialversicherungsbrutto zugreifen, so kann dieser abgerufene Wert als validierter Wert vorausgesetzt werden. Dies hat für die nachnutzende Behörde den Vorteil, dass sie den Wert nicht selbst validieren muss. Das reduziert den Verwaltungsaufwand in der Behörde und den Nachweisaufwand beim Antragsteller.

Erkenntnisse

Nutzerperspektive

- Für die vorausgefüllte Steuererklärung nutzen die Steuerbehörden u. a. Daten anderer Behörden und deren Verwaltungsleistungen. Der Nutzer muss seine Angaben in seiner Steuererklärung nur noch validieren. Zudem ist eine Vorausberechnung der Steuerlast vor Abgabe der Steuererklärung möglich, die den Nutzer frühestmöglich über die voraussichtliche Verwaltungsentscheidung informiert.
- Bei einkommensbezogenen Nachweisen ist ein hoher Automatisierungsgrad für den Nutzer dann vorteilhaft, wenn er zu einer beschleunigten Bearbeitung oder einfacheren Abwicklung führt.



Behördenperspektive

- Begriffe sind zu vereinheitlichen, um die Kosteneffizienz zu erhöhen und digitale Arbeitsprozesse in der Verwaltung zu beschleunigen.



Datenaustauschperspektive

- Datenaustausch ist innerhalb eines definierten Zuständigkeitsbereichs (Finanzverwaltung) datensicher möglich.

Beispiel: Data Dictionary im Projekt “Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung” – Einheitliche Datenpflege- und Nutzung

Für die Harmonisierung der Daten lässt sich ein Data Dictionary (Datenkatalog, Glossar oder Lexikon) nutzen. Ein Data Dictionary wurde beispielsweise im Projekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ (OMS) umgesetzt. Das Meldeverfahren der sozialen Sicherung ist ein Massenverfahren und übermittelt Informationen über ca. 3,5 Mio. Arbeitgebern und ihren mehr als 40 Mio. Beschäftigten. Laut BMAS waren dies Stand 2013 rund 450 Mio. Datenlieferungen pro Jahr;¹¹⁴ 2020 waren es bereits annähernd eine Milliarde.

Zur Optimierung und Vereinfachung können alle Organisationen der sozialen Sicherung das Data Dictionary nutzen, um die Datenstrukturen ihrer Fachverfahren zu pflegen, Felddefinition zu dokumentieren und bei Änderungen abzugleichen. Ein Data Dictionary ist eine Plattform, die zwei Aufgaben erfüllt:

- Sie verwaltet Informationen über die Struktur von Daten. Im Data Dictionary sind Datenfelder, Datensätze und Datenbausteine beschrieben, die einheitlich genutzt werden.
- Sie enthält Informationen über fachliche Objekte und deren Beziehungen untereinander.

Somit wird ein strukturierter, redundanzfreier Datenbestand aufgebaut. Für die Vereinheitlichung von Datenfeldern wurde eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen verwaltet das Data Dictionary in Form einer Datenbankanwendung, in der alle Datenfelder beschrieben sind. Die Datenbankanwendung speichert auch Informationen dazu, wie diese Datenfelder in Datensätzen und Datenbausteinen verwendet werden – in historisierter und aktueller Form. Die Daten können die an den Meldeverfahren nach dem SGB IV Beteiligten automatisiert abrufen.¹¹⁵ Um die Fehleranfälligkeit zu senken, werden alle Daten nach einer festgelegten Norm und ohne Abweichungen in den einzelnen Verfahren verwendet. Das bedeutet: Die Datenstrukturen aus bestehenden Verfahren werden harmonisiert und Redundanzen aufgelöst. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen übernimmt dabei die Rolle einer Clearingstelle, welche die Informationsbeziehung zahlreicher Akteure gestaltet.

¹¹⁴ Davon 300 Mio. Datenlieferungen für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. ITSG (2013): Machbarkeitsstudie “Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung” [online]. Abr. unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/projekt-oms-zwischenbericht.pdf?jsessionid=0AB5A2E8E26EFC323708A6FF6EA50F64.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1 (ges. am 09.04.2021).

¹¹⁵ GKV Datenaustausch (2020): Data Dictionary [online]. Abr. unter: https://www.gkv-datenaustausch.de/arbeitgeber/data_dictionary/data_dictionary.jsp (ges. am 09.04.2021); § 95 Abs. 2 SGB IV (in der Fassung vom 12.06.2020, BGBl. I, 1248).



GESETZLICHE GRUNDLAGE FÜR DAS OMS-DATA DICTIONARY

§ 95 Abs. 2 S. 1-2 SGB IV: „Alle Datenfelder sind eindeutig zu beschreiben. Sie sind in allen Verfahren, für die Grundsätze oder Gemeinsame Grundsätze nach diesem Buch und für das Aufwendungsausgleichsgesetz gelten, verbindlich in der jeweils aktuellen Beschreibung zu verwenden.“

Infobox 28: Gesetzliche Grundlage für das OMS-Data Dictionary

Beispiel: Datensatz mit Modul „Einkommen“ – eindeutige Datenfelder für einen verfahrensübergreifenden Datenaustausch

In diesem Gutachten wird das Data Dictionary als Glossar für Syntax und Semantik des Datenaufbaus (Regeln, Aufbau und Vorgaben) verstanden. Ein Data Dictionary könnte die Datenmodelle zur Pflege und Übermittlung von Einkommensdaten definieren, die verfahrensübergreifend genutzt werden. Ein Beispiel, wie ein verfahrensübergreifend genutzter Datensatz aussehen kann, ist XSozial-BA-SGB II.¹¹⁶ Diesen Datensatz nutzen die kommunalen Träger, um nach § 51b SGB II im Rahmen ihrer Aufgaben anfallende Daten zu erfassen und an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu übermitteln. Das XSozial-Datenmodell ist in 16 themenbezogene Module und ein technisches Steuermodul unterteilt.

Dieser Datensatz übermittelt u. a. die Daten der Leistungsberechtigten nach SGB II (s. Infobox 20), alle Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften sowie die im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder, die aufgrund von Einkommen oder Vermögen nicht zur Bedarfsgemeinschaft gehören.¹¹⁷ Modul 5 „Einkommen“ definiert bei der Art des Einkommens folgende Merkmalausprägungen:

003	Einkommen aus selbständiger Tätigkeit	
004	Kindergeld	
005	Unterhalt	
006	Krankengeld	
007	ALG	
008	Rente	Hierzu zählen alle Rentenarten (z. B. Waisenrente, Witwenrente, ...).
009	Vermietung/Verpachtung	

¹¹⁶ Bundesagentur für Arbeit (2020): Handbuch XSozial-BA-SGB II. Grundlagen der Datenübermittlung. Version 4.3 [online]. Abr. unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Datenquellen/Datenstandard-XSozial/Datenstandard-XSozial-Nav.html> (ges. am 15.04.2020).

¹¹⁷ Der Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II in Version 4.7.1 ist abr. unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Datenquellen/Datenstandard-XSozial/Tech-Dok-Datenebermittlung/Tech-Dok-Datenebermittlung-Nav.html> (ges. am 15.04.2021).

011	sonstiges Einkommen	Hierunter fallen alle Einkommen, die nicht den Einkommensarten 003-009, 012 bzw. 014 zuzuordnen sind, z. B. Kurzarbeitergeld, Mutterschaftsgeld, Kinderzuschlag, Elterngeld, Betreuungsgeld, Pflegegeld, Kinderwohngeld, Erbschaft, Überbrückungsgeld für Haftentlassene, BAföG, BAB, Reisekosten zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 127 Abs. 1 Satz 1 SGB III in Verbindung mit § 53 SGB IX, ...
012	Kapitalerträge	
014	Einkommen aus nicht selbständiger Erwerbstätigkeit	Hierzu zählen z. B. Einkommen aus SV-pflichtiger sowie geringfügiger Beschäftigung, Taschengeld bei Freiwilligendiensten, Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit, ...
015	anrechenbares Einkommen	

Tabelle 10: Einkommensarten und ihre Merkmale aus dem Datenmodul „Einkommen“ im Datensatz XSozial-BA-SGB II¹¹⁸

Das XSozial-Datenmodul zeigt, wie sich die Ausprägungen des Einkommensbegriffs informationstechnisch abbilden lassen. Es hilft teilweise, begriffliche Uneindeutigkeiten zu vermeiden. Dennoch zeigt die Tabelle, dass bei einigen Einkommensarten die möglichen Merkmalausprägungen nicht vollständig aufgelistet sind. Um einen verfahrensübergreifenden, reibungslosen Datenaustausch zu ermöglichen, sollten die einzelnen Felder und ihre Merkmale so eindeutig und vollständig wie möglich definiert werden. In diesem Sinne trägt die Modularisierung des Einkommensbegriffs wesentlich zu eindeutigen Definitionen von Datenräumen, Datenfeldern und deren Merkmalen bei.

ZWISCHENFAZIT

- Die uneinheitliche Begriffsverwendung im Recht hat direkte Auswirkungen auf Datenfelder, Datenströme und den Datenaustausch im Rahmen des digitalen Verwaltungsvollzugs.
- Um den Einkommensbegriff informationstechnisch besser abzubilden, ist eine rechtliche und technische Harmonisierung erforderlich.
- Eine Angleichung der Begrifflichkeiten ohne inhaltliche Änderung trägt zur Optimierung der behördlichen Zusammenarbeit und zur Digitalisierung und Vereinheitlichung von Datenaustauschverfahren bei.
- Die Modularisierung des Einkommensbegriffs und die daran anzuknüpfende Harmonisierung der Datenbestände stellt Begriffsklarheit und eindeutige Begriffsverwendung im Sinne der Datenfeldlogik sicher: Sie bieten eine Lösung zur besseren Digitaltauglichkeit bestehenden Rechts.
- Dies gilt für den Rechtsbegriff Einkommen und allgemein für andere Rechtsbegriffe im deutschen Recht (s. Kapitel 2).
- Die Verwaltungsdigitalisierung ist ein behörden- und zuständigkeitsübergreifender Prozess, der vor Verfahrensgrenzen nicht Halt machen darf.
- Bundeseinheitliche, referenzierbare und eindeutige Datenfelder sind Voraussetzung für eine verfahrensübergreifende Digitalisierung.

118 Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II (Fn. 117).

5 Ein einheitlicher Einkommensbegriff als Lösung?

Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, führen uneinheitliche Begriffsverwendungen zu verwaltungspraktischen Herausforderungen. Daher ist über Möglichkeiten der Harmonisierung nachzudenken, um eine Standardisierung bei größtmöglicher Flexibilität zu erreichen. Auf Basis der festgestellten Begriffsunterschiede wird anhand des Einkommensbegriffs analysiert, welche Form der Anpassungen rechtlich möglich und realistisch umsetzbar sind.

Für eine zumindest partielle Begriffsharmonisierung sind in einem ersten Schritt die Hintergründe der verschiedenen Begriffe zu betrachten. Erst auf dieser Grundlage lässt sich abschätzen, ob und inwieweit sich bestehende Unterschiede angleichen lassen. Soweit Abweichungen auf zwingende rechtliche Gegebenheiten zurückzuführen sind, stehen diese einer Vereinheitlichung entgegen.

5.1 Rechtlicher Hintergrund bestehender Unterschiede

Unterschiede der konstitutiven Begriffe (Einkommensteuer und ALG II)

Gravierende Abweichungen bei der Bestimmung des Einkommens zeigen vor allem die beiden konstitutiven – also nicht wechselseitig oder anderweitig verweisenden – Einkommensbegriffe. Das für die Einkommensteuer maßgebliche EStG und das die Regelungen zum ALG II betreffende SGB II definieren den Begriff jeweils völlig autonom. Dabei unterscheiden sich die Begriffe im Detail in jedem der zuvor ausgemachten Begriffselemente (s. Abb. 10).

Einbeziehung unterschiedlicher Bezüge

Die beiden konstitutiven Einkommensbegriffe aus dem Einkommensteuergesetz und dem SGB II unterscheiden sich schon signifikant in dem Aspekt, welche Bezüge in Geld in das Einkommen einzubeziehen sind. Während das einkommensteuerrechtliche Einkommen nur erwirtschaftete Bezüge erfasst, bezieht der sozialrechtliche Begriff des SGB II jegliche Bezüge ein, also auch Schenkungen und Erbschaften.¹¹⁹ Dieser Unterschied liegt in der Grundkonzeption der beiden Rechtsbereiche begründet.

Der Gesetzgeber hat sich historisch bei der Konzeption der Einkommensteuer dazu entschieden, nur das am Markt erwirtschaftete Einkommen mit dieser Steuer zu belasten.¹²⁰ An dieser Grundentscheidung richtet sich das Einkommensteuerrecht insgesamt aus. Andere Formen der Bezüge werden durch besondere Steuern erfasst, insbesondere die Erbschaft- und Schenkungsteuer.¹²¹ Es scheint (verfassungs-) rechtlich nicht ausgeschlossen, auch diese Bezüge der Einkommensteuer zu unterwerfen. Allerdings würde das eine grundlegende Abwendung von der derzeitigen Ausgestaltung des Ertragsteuerrechts bedeuten.

Die Konzeption des sozialrechtlichen Einkommensbegriffs im SGB II folgt demgegenüber anderen Erwägungen. Das Einkommen ist hier Maßstab, um zu ermitteln, ob die einzelne Person ihren Lebensunterhalt selbst sicherstellen kann oder staatlicher Unterstützung bedarf, also hilfebedürftig ist.¹²² Nur wenn der Bürger den Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann, soll die staatliche Leistung greifen (sog. Nachrangprinzip).¹²³ Vor diesem Hintergrund lassen sich die zu berücksichtigenden Bezüge nicht auf solche beschränken, die am Markt erwirtschaftet werden.

¹¹⁹ § 11 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 SGB II; zur Erbschaft explizit BSG v. 29.04.2015, B 14 AS 10/14 R, juris, Rz. 28 f.; zur Schenkung explizit auch bereits BSG v. 11.02.1976, 7 Rar 159/74, juris, Rz. 24; anders jedoch im Bereich der Einkommensteuer für diese Beispiele jedoch bereits mangels Zuordnungsmöglichkeit zu einer der in § 2 Abs. 1 EStG genannten Einkünftearten; s. auch BMF v. 05.09.1996, BStBl. I 1996, 1150 und v. 23.12.2002, BStBl. I 2003, 76; zum wechselseitigen Ausschluss von Schenkung und Erwerbshandlung auch BGH v. 12.09.2011, VIII B 70/09, Rz. 19.

¹²⁰ BFH v. 12.09.2011, VIII B 70/09, Rz. 22; Kirchhof in Kirchhof/Seer, EStG, Einleitung, Rz. 6.

¹²¹ Für den Erwerb von Todes wegen § 3 ErbStG, für die freigiebige Zuwendung zudem § 7 ErbStG.

¹²² S. § 9 Abs. 1 SGB II.

¹²³ § 9 Abs. 1 SGB II; s. auch §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 3; 10 SGB II; BVerwG 05.05.1983, 5 C 112/81, juris, Rz. 11; BSG v. 10.05.2011, B 4 KG 1/10 R, juris, Rz. 14; BSG v. 29.11.2012, B 14 AS 33/12 R, Rz. 13; BT-Drucks. 15/1516 S. 53; Knickrehm in Gagel, SGB II / SGB III, § 3 SGB II Rz. 62.

Theoretisch wäre es zwar möglich, nicht am Markt erzielte Bezüge aus dem Einkommensbegriff herauszulösen und sie bei der Bemessung der Bedürftigkeit gesondert hinzuzuziehen. Bei diesem Vorgehen wären diese anderen Bezüge aber gesetzlich zu benennen. Das würde wiederum die Bildung neuer Begrifflichkeiten erfordern, die inhaltlich mit Leben gefüllt werden müssen. Der Normbestand würde erweitert, für den Rechtsanwender weniger übersichtlich und tendenziell streitanfälliger. Die Angleichung der einbezogenen Bezüge im EStG und im SGB II, die sodann einer weiteren Regelung im SGB II bedürften, hätten damit keinen Mehrwert. Sie würden im Gegenteil eher zu einer neuen Rechtsunsicherheit führen.

Freigestellte Bezüge

In beiden Gesetzen findet sich ein Katalog freigestellter Bezüge.¹²⁴ Die so aus der Ermittlung des Einkommens herausgenommenen Zuflüsse überschneiden sich in Teilen.¹²⁵ Der einkommensteuerliche Katalog ist aber bedeutend umfassender und detaillierter. Die Gründe für die Freistellungen sind in beiden Bereichen divers. Sie sind auf sozialpolitische Erwägungen, Fiskalzwecke und auf Vereinfachungszwecke zurückzuführen.¹²⁶

Der einkommensteuerliche Freistellungskatalog ist über die Jahrzehnte schwer überschaubar und systematisch kaum erfassbar geworden.¹²⁷ Eine zielgerichtete Verdichtung wäre wünschenswert. Dies würde aber dennoch nicht zu einem Gleichlauf der Freistellungskataloge führen, da beide Gesetze unterschiedliche Ziele verfolgen: Einige Unterschiede ergeben sich bereits unmittelbar aus der dargestellten unterschiedlichen Reichweite der einzubeziehenden Bezüge. Nicht am Markt erwirtschaftete (und nicht den sieben Einkunftsarten zuzuordnende) Bezüge müssen nicht gesondert freigestellt werden.¹²⁸ Da der sozialrechtliche Begriff hier weiterreicht, sind auch spezielle Freistellungen für diesen Bereich erforderlich. Beispielhaft zu nennen sind die freiwilligen Zuwendungen Dritter¹²⁹ oder bestimmte öffentlich-rechtliche zweckgebundene Leistungen¹³⁰. Durch die Herausnahme Letzterer wird etwa sichergestellt, dass der Leistungsempfänger diese Leistungen gemäß ihrer ursprünglichen Zweckbindung verausgaben kann. Würden diese Leistungen das Einkommen im Sinne des SGB II erhöhen und die Hilfebedürftigkeit damit verringern, so würde dies den Leistungsbezieher mitunter zwingen, die Mittel zweckfremd zur Deckung seines nötigsten Lebensbedarfs einzusetzen. Die ursprüngliche Leistung verlöre dann ihren Zweck.

Demgegenüber werden einkommensteuerlich zum Teil Bezüge aus sozialpolitischen Gründen freigestellt, bei denen sich eine Freistellung beim ALG II aufgrund des geschilderten Nachrangprinzips kaum rechtfertigen ließe. Deutlich wird das bei der sog. Übungsleiterpauschale. Um die nebenberuflichen Betätigungen der Steuerpflichtigen zu fördern, die der „Allgemeinheit“ dienen, sind Einnahmen hieraus bis zu einem Betrag von bis zu 3.000 Euro im Jahr von der Einkommensteuer freigestellt.¹³¹ Da es sich hierbei aber um Mittel handelt, die dem Betroffenen tatsächlich zum Bestreiten des Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen, können sie sozialrechtlich nicht ohne Weiteres ebenfalls freigestellt werden.¹³²

124 S. insbes. § 3 EStG und § 11a SGB II und § 1 Alg II-V (beruhend auf § 13 Abs. 1 SGB II).

125 So werden beispielsweise Renten nach dem Bundesentschädigungsgesetz sowohl in § 11a Abs. 1 Nr. 3 SGB II, als auch in § 3 Nr.8a EStG nicht als Einkommen berücksichtigt.

126 Zum Sozialrecht BT Drucks. 15/1516, S. 53 zu § 11 SGB II a.F.; BSG v. 22.8.2012, B 14 AS 164/11 R, z. B. für das Schmerzensgeld aus § 15 Abs. 2 AGG bei der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; zum Steuerrecht hingegen Valta in Blümlich, EStG, § 3 EStG Rz. 2; v. Beckerath in: Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, Einkommensteuergesetz, 312. AL 3/2021, 2. Steuerfreie Einnahmen, A 676; zur Steuerfreiheit der Übungsleiterpauschale aus § 3 Nr. 26 EStG als Sozialzwecknorm z.B. BFH v. 30.03.1990, VI R 188/87, juris, Rz. 17; BFH v. 11.05.2005, VI R 25/04, juris, Rz. 19.

127 Ebenso Beckerath in Kirchhof/Seer, EStG, § 3 EStG Rz. 1; Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, Rz. 8.137.

128 Aus Gründen der Klarstellung werden im Katalog des § 3 EStG indes auch solche Einnahmen steuerfrei gestellt, welche nicht durch eine Erwerbstätigkeit am Markt erzielt werden und daher auch ohne die Bestimmung des § 3 EStG bereits nicht steuerbar sind, wie etwa: § 3 Nr. 11 EStG (Sozialhilfe) oder § 3 Nr. 69 EStG (Leistungen an HIV-Infizierte/AIDS-Kranke).

129 § 11a Abs. 5 SGB II, unter den dort beschriebenen Umständen; s auch BT-Drucks. 17/3404, S. 94 f.

130 § 11a Abs. 3 SGB II; s. auch BT-Drucks. 17/3404, S. 94.

131 § 3 Nr. 26 EStG; BFH v. 30.01.1986, IV R 247/84, juris, Rz. 13-15; BFH v. 15.02.1990, IV R 87/89, juris, Rz. 7; s. auch BT-Drucks. 14/2035, S. 3; Beckerath in Kirchhof/Seer, EStG, § 3 EStG Rz. 49-51.

132 § 11b Abs. 2 S. 3 SGB II.

Abzug von Erwerbsaufwendungen

Hinsichtlich der einkommensmindernden Berücksichtigung von Erwerbsaufwendungen besteht im Ausgangspunkt Einigkeit. Ausgaben, die zur Erzielung des Einkommens gemacht werden, stehen dem Betroffenen nicht zur Verfügung. Insofern ist es aus dem Blickwinkel beider Bereiche konsequent, diese bei der Bemessung des Einkommens mindernd einzubeziehen.

In der konkreten Ausgestaltung dieses Grundgedankens finden sich aber wiederum erhebliche Unterschiede, die die vereinfachte Gegenüberstellung im vorherigen Abschnitt (s. Tabelle 3) nicht erkennen lässt. Die sozialrechtliche Regelung weicht von der des Steuerrechts bereits darin ab, wie weit der Kreis der Erwerbsaufwendungen gezogen wird. Während steuerrechtlich grundsätzlich nicht nach der objektiven Sinnhaftigkeit der Aufwendung, sondern nur nach der beruflichen Veranlassung gefragt wird,¹³³ fordern die Regelungen im Bereich des ALG II, dass es sich um „notwendige“ Aufwendungen handeln muss.¹³⁴ Hier können sich also Wertungsunterschiede einstellen.

Aber selbst im Bereich der einheitlich als Erwerbsaufwendungen qualifizierten Ausgaben bestehen Unterschiede in der Höhe der Berücksichtigung. Für Aufwendungen, die aufgrund ihrer individuellen Eigenart schwer zu bemessen sind, werden Pauschalierungen vorgenommen, deren Höhe jedoch voneinander abweicht. Fahrtkosten werden beispielsweise im Einkommensteuerrecht mit 0,30 Euro pro Entfernungskilometer angesetzt,¹³⁵ für Zwecke des SGB II hingegen nur mit 0,20 Euro pro Entfernungskilometer.¹³⁶ Der geringere Pauschbetrag im SGB II ist ausgehend von dem des Einkommensteuerrechts bewusst bestimmt worden. Der Pauschbetrag wurde reduziert, weil der einkommensteuerrechtliche Pauschbetrag sämtliche Aufwendungen abgelten soll, die eine Autofahrt mit sich bringt; also auch die Unterhaltungskosten. Damit sind auch Aufwendungen erfasst, die das SGB II über andere Tatbestände berücksichtigt. Eine höhere Pauschale würde also zur doppelten Erfassung führen.¹³⁷

Die Abweichung wird noch dadurch verstärkt, dass im Rahmen des ALG II ein Vergleich der Entfernungspauschale mit den Kosten für öffentliche Verkehrsmittel angestellt wird.¹³⁸ Werden die nach dem Pauschbetrag bemessenen Fahrtkosten als demgegenüber unangemessen hoch eingestuft und ist die Nutzung des öffentlichen Verkehrsmittels zumutbar, wird anstelle des Pauschbetrages für die Nutzung eines Fahrzeugs ein solcher für die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel veranschlagt.

Die unterschiedlichen Wertungen erklären sich wiederum aus den prinzipiellen Unterschieden der Rechtsbereiche. Leistungen nach dem SGB II sollen nur gewährt werden, soweit sie zur Existenzsicherung erforderlich sind. Betroffene sollen sich über Erwerbsaufwendungen nicht arm rechnen können. Deshalb erscheint es erforderlich, im Bereich des ALG II nach der Notwendigkeit zu fragen und diese auch bei der Ausgestaltung von Pauschalen zu berücksichtigen.

133 §§ 4 Abs. 4, 9 Abs. 1 S. 1 EStG; BFH v. 28.11.1977, GrS 2-3/77, juris, Rz. 25; BFH v. 20.11.1979, VI R 25/78, juris, Rz. 8; BFH v. 28.11.1990, VI R 193/77, juris, Rz. 11.

134 § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB II; BSG v. 29.11.1989, 7 Rar 76/88, Rz. 51; BSG v. 09.11.2010, B 4 AS 7/10 R, juris, Rz. 17; BSG v. 27.09.2011, B 4 AS 163/11 R, Rz. 30; BSG v. 19.6.2012, B 4 AS 163/11 R, juris, Rz. 19-24; BSG v. 15.6.2016, B 4 AS 41/15 R, Rz. 23; mit einem Überblick auch Voelzke in Hauck/Noftz, SGB, § 11b SGB II Rz. 233-252a.

135 § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 S. 2 EStG und seit dem Veranlagungszeitraum 2021 zudem ab dem 21. Entfernungskilometer 0,35 Euro gem. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 S. 8 lit. a EStG. Die ursprüngliche Bemessung des Pauschbetrages erfolgte aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen verkehrsmittelunabhängig, BT-Drucks. 14/4435.

136 § 6 Abs. 1 Nr. 5 Hs. 1 Alg II-VO; es besteht aber die Möglichkeit zum Nachweis höherer Ausgaben, § 6 Abs. 1 Nr. 5 Hs. 2 Alg II-VO.

137 Nichtamtliche Begründung des Verordnungsentwurfs zur 1. Alg II-VO 2005 ÄndV, II. Besonderer Teil Art. 1 Nr. 4 b; dies betrifft etwa Haftpflichtversicherungsprämien, welche bereits nach § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II abzusetzen sind oder Finanzierungskosten, weil ansonsten die Finanzierung entgegen ihres Charakters als Existenzsicherungsleistung durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende erbracht werden würde, s. Voelzke in Hauck/Noftz, SGB, § 11b SGB II Rz. 203.

138 § 6 Abs. 2 Alg II-VO.

Abzug privater Aufwendungen

Signifikante Unterschiede zwischen den Begriffen ergeben sich auch hinsichtlich der zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen. Das Einkommensteuerrecht kennt einen bunten Strauß von Ausgaben, die zu privaten Zwecken getätigt werden, aber dennoch bei der Einkommensermittlung abgezogen werden.¹³⁹ Einige dieser Aufwendungen finden sich auch im SGB II. So berücksichtigt es z. B. Vorsorgeaufwendungen in Form bestimmter Versicherungen und Altersvorsorge.¹⁴⁰ Aber auch hier sind die steuerrechtlichen Regelungen deutlich umfassender und ausdifferenzierter. Allerdings ist der Grundgedanke der Abzugsmöglichkeiten derselbe – die Ausgaben sind unumgänglich bzw. für die eigene künftige finanzielle Versorgung notwendig und somit im Sinne der Gesellschaft. Eine Annäherung scheint daher grundsätzlich denkbar.

Steuerrechtlich werden überdies einige private Aufwendungen berücksichtigt, deren Abzug sich vor dem Hintergrund des Nachrangprinzips im SGB II verbieten dürfte. Beispielhaft genannt sei die anteilige Geltendmachung von Schulgeld für Privatschulen.¹⁴¹

Zusammenfassende Betrachtung der Unterschiede

Die unterschiedlichen Regelungen innerhalb der beiden konstitutiven Einkommensbegriffe basieren vorwiegend auf den unterschiedlichen Zielen der beiden Rechtsbereiche und den daraus resultierenden Prinzipien. Ausschlaggebend und mit Blick auf Anpassungen begrenzend wirkt im Sozialrecht vor allem das Nachrangprinzip, das die sozialrechtliche Begriffsausgestaltung bestimmt. Der Einkommensbegriff muss sicherstellen, dass sämtliche zum Einsatz für den Lebensunterhalt verfügbaren Mittel erfasst werden und nur notwendige oder dauerhaft finanziell förderliche Ausgaben abgezogen werden. So wird gewährleistet, dass nur Personen, die wirklich hilfebedürftig sind, die Leistungen beziehen können.

Demgegenüber ist die steuerrechtliche Begriffsausgestaltung vielfältiger. Das Einkommen ist so zu ermitteln, dass die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abgebildet wird. Insoweit besteht zunächst eine Spiegelbildlichkeit zur Bedürftigkeit im Sozialrecht. Dennoch ergibt sich eine andere Betrachtungsweise, da der Bürger im Rahmen der Einkommensteuer keine Leistung des Staates erhalten soll, sondern der Staat Abgaben vom Bürger erwartet und damit viel mehr in seine Rechte eingreift. Das führt vor allem bei Pauschalierungen von Abzügen zu Unterschieden in den betrachteten Regelungsbereichen. Überdies verfolgen steuerliche Vergünstigungen mittlerweile diverse außersteuerliche Lenkungszwecke, die sich insbesondere in der Berücksichtigung privater Aufwendungen niederschlagen und im Sozialrecht nicht oder nicht so weitgehend übernommen werden können.

Abweichende Modifizierungen bei den Teilverweisen (am Beispiel Elterngeld)

Modifizierende Teilverweise sind die am häufigsten vom Gesetzgeber gewählte Form, um den Einkommensbegriff bereichsspezifisch zu definieren. Das Einzelgesetz verweist dabei in einem ersten Schritt auf einen Teil (meist) des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs und modifiziert diesen dann in einem zweiten Schritt im Detail. Diese Herangehensweise illustriert beispielhaft das Elterngeld.

¹³⁹ s. bereits § 2 Abs. 3, 4 EStG.

¹⁴⁰ Für die Vorsorgeaufwendungen z.B. § 10 Abs. 1 Nr. 2, 3, Abs. 2, 2a, 3 EStG und § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EStG.

¹⁴¹ § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG; im Bereich des Arbeitslosengeldes allenfalls über einen Mehrbedarf i. S. d. § 21 Abs. 6 SGB II zu berücksichtigen, wenn er unabweisbar ist. Wobei im Rahmen von Privatschulen stets zu fragen ist, ob der Besuch einer öffentlichen Schule möglich und zumutbar ist, s. auch LSG Berlin-Brandenburg v. 27.09.2017, L 18 AS 932/17.

Reichweite des Verweises beim Elterngeld

Ausgangspunkt beim Elterngeld ist die Summe der (positiven) Einkünfte nach dem Einkommensteuergesetz.¹⁴² Die Summe der Einkünfte meint den Wert, der sich bei der einkommensteuerlichen Ermittlung aus der Addition der zu berücksichtigenden Bezüge und dem Abzug der zugehörigen Erwerbsaufwendungen ergibt.¹⁴³ Privataufwendungen sind hierbei noch nicht einbezogen.

Dieser Verweis erfolgt jedoch nicht uneingeschränkt. Schon bzgl. der einzubeziehenden Einkünfte wird differenziert. In das für das Elterngeld maßgebliche Einkommen werden nur vier der sieben einkommensteuerlichen Einkunftsarten eingerechnet. Der Verweis ist begrenzt auf die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit (s. Abb. 12).¹⁴⁴ Keine Berücksichtigung finden Bezüge aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen und sonstigen Einkünften sowie die jeweils zugehörigen Erwerbsaufwendungen. Diese Einschränkung ist im Hinblick auf den Zweck des Elterngeldes konsequent. Das Elterngeld ist eine Einkommensersatzleistung¹⁴⁵, es soll also das infolge der Elternzeit wegfallende Erwerbseinkommen in gewissem Maße ausgleichen.¹⁴⁶ Die beim hiesigen Einkommensbegriff ausgelassenen Einkunftsarten sind daher solche, die typischerweise von der aktiven Arbeitstätigkeit unabhängig sind, also auch während der Elternzeit unverändert weiterlaufen. Sie einzubeziehen würde dem Zweck des Elterngeldes, für dessen Bemessung das Einkommen zugrundegelegt wird, zuwiderlaufen. Die Abweichung ist folglich durch den Zweck grundsätzlich determiniert.

Modifizierungen im Verweissbereich des Elterngeldes

Auch bei den Einkunftsarten, auf die Bezug genommen wird, nimmt das Gesetz noch weitere Modifizierungen vor. Es wird nicht einfach die nach den einkommensteuerlichen Regeln ermittelte Summe der Einkünfte genutzt. Für das Elterngeld werden bzgl. der genauen Zusammensetzung dieser Einkünfte weitere Vorgaben gemacht, die vom Einkommensteuerrecht abweichen. So werden bei den Bezügen aus nichtselbständiger Arbeit die sog. sonstigen Bezüge wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgelder oder Abfindungen ausdrücklich außen vorgelassen.¹⁴⁷ Es werden also nicht alle Teile der einkommensteuerlich relevanten Bezüge berücksichtigt. Diese Abweichung wurde ursprünglich damit begründet, dass solche einmaligen Leistungen nicht die Verhältnisse in den Bezugsmonaten prägen.¹⁴⁸ Bei einem auf wenige Monate beschränkten Bemessungszeitraum wie etwa beim Mutterschaftsgeld ist dies durchaus einsichtig, da es sonst vom Zufall abhinge, ob diese Monate beispielsweise das Weihnachtsgeld enthalten.¹⁴⁹

Nachdem der Bemessungszeitraum im System des Elterngeldgesetzes aber volle 12 Monate beträgt, wäre es rechtlich durchaus möglich, von der Einschränkung Abstand zu nehmen.¹⁵⁰ Allerdings scheinen haushalterische Aspekte ein Grund zu sein, an der Einschränkung festzuhalten.¹⁵¹

142 § 2 Abs. 1 BEEG.

143 S. § 2 Abs. 2, 3 EStG.

144 § 2 Abs. 1 S. 3 BEEG.

145 s. Gesetzesentwurf zur Einführung des Elterngeldes: BT Drucks. 16/1889 S. 23. Ausführlich zum Charakter des Elterngeldes als Einkommensersatzleistung auch: BSG v. 19.2.2009 – B 10 EG 2/08 R –, juris Rn. 29 ff.

146 Es ist daher keine (wie noch die Vorgängerregelung des Bundeserziehungsgeldgesetzes) von der Bedürftigkeit des Antragsstellers abhängige Leistung. Der Gesetzgeber hat einen „Systemwechsel gegenüber dem BErzGG“ vorgenommen“ (BSG v. 19.02.2009 – B 10 EG 2/08 R –, juris Rn. 29).

147 § 2c Abs. 1 S. 2 BEEG.

148 BT-Drucks. 16/1889 S. 21

149 Nach § 18 S. 2 Mutterschutzgesetz (MuSchG) umfasst der Bemessungszeitraum für den sog. „Mutterschutzlohn“ die letzten drei abgerechneten Kalendermonate, weswegen es folgerichtig ist, die einmaligen Bezüge nicht zu berücksichtigen, s. § 21 Abs. 2 Nr. 1 MuSchG.

150 S. auch die Stellungnahme des Bundesrates in BT Drucks. 16/2454 S. 8.

151 BT Drucks. 16/2454 S. 11 mit der Angabe, dass die Einbeziehung der Einmalzahlungen Mehrausgaben von jährlich 100 Mio. Euro auslösen würden.

Eine weitere Einschränkung gibt es hinsichtlich der Erwerbsaufwendungen bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. Hier stellt das Elterngeld nicht auf die tatsächlich getätigten Ausgaben, sondern ausschließlich auf den sog. Arbeitnehmerpauschbetrag i. H. v. jährlich 1.000 Euro¹⁵² ab. Hintergrund sind vor allem Vereinfachungsgründe. Da es für die Bemessung des sog. Vollerterngeldes, also für die Fälle, in denen die Erwerbstätigkeit im Bezugszeitraum vollständig unterbrochen wird, auf das Einkommen in den Monaten direkt vor der Geburt ankommt, liegt ein Einkommensteuerbescheid typischerweise noch nicht vor, sodass die tatsächlichen Werbungskosten noch nicht festgestellt sind. Sie festzustellen, wäre ein enormer Aufwand. Dieser lässt sich mit dem pauschalen Betrag, der dem Einkommensteuerrecht entliehen ist, vermeiden. Grund für die Abweichung ist somit der Bemessungszeitraum. Eine Änderung scheint wenig sinnvoll. Der Zeitraum müsste so weit in die Vergangenheit gelegt werden, dass bereits Einkommensteuerbescheide vorliegen.¹⁵³ Das würde aber nicht mehr das Einkommen kurz vor der Geburt abbilden, welches das Elterngeld „ersetzen“ soll. Mit dem Ziel des Elterngeldes wäre das schwerlich vereinbar.¹⁵⁴ Hinzu kommt: Gerade in den Anfangsjahren der beruflichen Tätigkeit, die oft mit der Familiengründung zusammenfallen, ändern sich die Einkommensverhältnisse jährlich durchaus stark. Der Rückgriff auf einen früheren Zeitraum würde also vielfach nicht die aktuellen Verhältnisse abbilden.

Bei den anderen Einkunftsarten wird hingegen uneingeschränkt auf die steuerliche Ermittlung der Einkünfte verwiesen, mit der Folge, dass die Erfassung der tatsächlichen Erwerbsaufwendungen möglich ist. Dies funktioniert, weil hier auf einen anderen Bemessungszeitraum Bezug genommen wird, nämlich auf den letzten abgeschlossenen einkommensteuerlichen Veranlagungszeitraum.¹⁵⁵ Die Abweichung zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit lässt sich mit ansonsten bestehenden Nachweisschwierigkeiten erklären. Auch hier geht es letztlich darum, die Informationsgewinnung zu vereinfachen. Da diese Nachweisschwierigkeiten für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nicht bestehen (monatliche Lohnbescheinigungen), lässt sich der Ansatz nicht ohne weiteres übertragen. Zudem nehmen viele Arbeitnehmer überhaupt keine Steuererklärung vor, sodass ohnehin nur die Lohnsteuerbescheinigungen vorhanden sind.

Ergänzungen zum Verweis

Der Verweis auf den einkommensteuerlichen Begriff erfasst über die Anknüpfung an die „Summe der positiven Einkünfte“ nicht alle Elemente des dortigen Einkommensbegriffs, sondern spart die Abzüge für private Aufwendungen aus.¹⁵⁶ Diese werden für das Elterngeld gesondert festgelegt.¹⁵⁷ Beim Elterngeld sind nur Abzüge für gezahlte Steuern und einige Sozialabgaben (z. B. Sozialversicherung) zugelassen. Damit ist der Rahmen wesentlich enger gesteckt als beispielsweise bei der Einkommensteuer oder beim ALG II. In die Berechnung des Einkommens im Sinne des BEEG fließen nur solche Ausgaben ein, die für den Betroffenen unumgänglich sind. Das ist im Hinblick auf den Zweck der Leistung sinnvoll. Schließlich ist ja das Einkommen abzubilden, das dem Betroffenen normalerweise zur freien Verfügung steht und durch das Elterngeld „ersetzt“ wird.

Um den Nachweis der zu berücksichtigen Ausgaben zu erleichtern, werden diese anhand der vorliegenden Nachweise pauschaliert berechnet.

¹⁵² § 2c Abs. 1 S. 1 BEEG i.V.m. § 9a S. 1 Nr. 1 Buchst. a) EStG.

¹⁵³ Das BErzGG knüpfte mit Blick auf diese Problematik an die Einkommensverhältnisse des vorletzten Jahres an, s. § 6 Abs. 2 BErzGG. Erreicht werden sollte, „dass soweit wie möglich auf ein bereits von dem Finanzamt festgestelltes Einkommen zurückgegriffen werden kann“, BT Drucks. 10/3792 S. 17.

¹⁵⁴ Dass die Vorgängerregelung des BErzGG einen entsprechenden Bemessungszeitraum vorsah, widerspricht dem nicht. Das Bundeserziehungsgeld war, wie bereits ausgeführt, nicht als Einkommensersatzleistung ausgestaltet und knüpfte mittelbarer an das Einkommen an (vgl. § 5 Abs. 3, 4 BErzGG). Dementsprechend lag die Höhe der gewährten Leistungen (450 Euro Budget und 300 Euro Regelbetrag, § 5 Abs. 1 BErzGG) deutlich unterhalb des Niveaus des Bundeselterngeldgesetzes (mindestens 300 Euro, höchstens 1.800 Euro, §§ 2 Abs. 4 S. 1, Abs. 1 S. 2 BEEG). Die beiden Systeme sind damit schlicht nicht vergleichbar, die Notwendigkeit eines genauen Abbildens des vorgeburtlichen Einkommens ist ungleich gesteigert.

¹⁵⁵ So für die Ermittlung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit, s. § 2b Abs. 2 BEEG. Für die Berechnung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit nach der Geburt werden grundsätzlich 25 Prozent der zugrunde gelegten Einnahmen als Erwerbsaufwendungen berücksichtigt. Auf Antrag kann jedoch auch hier auf die tatsächlichen Erwerbsaufwendungen rekurriert werden, § 2d Abs. 3 S. 2 BEEG.

¹⁵⁶ Ebenfalls schließt der Wortlaut ausdrücklich den vertikalen Verlustausgleich, also den Ausgleich zwischen Verlusten verschiedenen Einkunftsarten aus; zu den Gründen s. BT Drucks. 16/2785 S. 37.

¹⁵⁷ §§ 2e, 2f BEEG.

Zusammenfassende Betrachtung der Modifizierungen

Die beim Elterngeld vorgenommenen Modifizierungen gegenüber dem einkommensteuerlichen Begriff sind im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen macht es der Charakter des Elterngeldes als Einkommensersatzleistung erforderlich, die einzubeziehenden Einkünfte und abzuziehenden privaten Aufwendungen einzuschränken; zum anderen erfordert es der Bemessungszeitraum des Einkommens, Werte zu pauschalieren und so von detaillierten einkommensteuerlichen Ermittlungen abzusehen.

ZWISCHENFAZIT

- Die Modifizierungen beim Elterngeld stehen exemplarisch für viele andere modifizierende Teilweise.
- An anderen Stellen erfordern es die Eigenarten der konkreten Leistung, von den zugrundeliegenden konstitutiven Einkommensbegriffen abzuweichen.

5.2 Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten und ihre Grenzen

Die abweichenden Ausgestaltungen der Einkommensbegriffe in den verschiedenen Bereichen des Verwaltungsrechts sind mithin auf rechtliche Gründe zurückzuführen. Dennoch führt die Diversität zu Hemmnissen in der verwaltungspraktischen Anwendung. Insofern wären Anpassungen förderlich. Im Folgenden werden mögliche Harmonisierungsansätze vorgestellt und die rechtlichen Vorgaben für diese beschrieben.

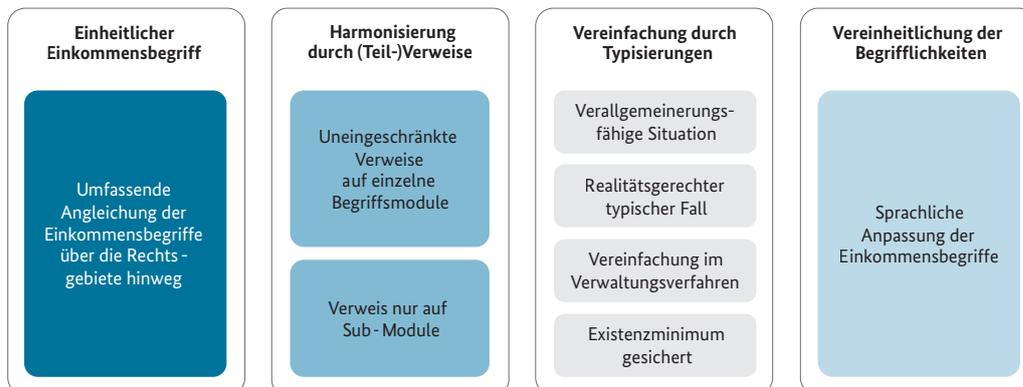


Abb. 27: Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten

Einheitlicher Einkommensbegriff

Im Hinblick auf die Vereinfachung der Anwendung wäre eine umfassende Angleichung der Einkommensbegriffe über die Rechtsgebiete hinweg der effektivste Weg. Einem solchen einheitlichen Einkommensbegriff stehen die exemplarisch herausgestellten unterschiedlichen Prinzipien der Rechtsbereiche entgegen. Diese Prinzipien sind zu einem wesentlichen Teil verfassungsrechtlich vorgegeben und dementsprechend umzusetzen. Zwar lassen sich einzelne Abweichungen verfassungsrechtlich mit Vereinfachungsgründen rechtfertigen. Allerdings sind dieser Rechtfertigung Grenzen gesetzt (s. dazu konkreter S. 76). Eine Gesamtvereinheitlichung würde diese Grenzen voraussichtlich sprengen. Insbesondere eine Abkehr von den eigenständigen Begriffen im Einkommensteuerrecht und im SGB II scheint nicht machbar. So wurde im Rahmen der Entwicklung des Begriffs im SGB II eine Anlehnung an das EStG erwogen, aber letztlich explizit verworfen.¹⁵⁸

Harmonisierung durch Verweise

Rechtlich wie auch politisch erfolgsversprechender scheint eine Harmonisierung der Begriffe durch Verweise. Sinnvoller Anknüpfungspunkt können die herausgearbeiteten, bereits gesetzlich angelegten Teilelemente der bestehenden Einkommensbegriffe sein (s. Abb. 10). Ausgehend von einem konstitutiven, umfassend geregelten Einkommensbegriff (z. B. dem des EStG) lassen sich dann auf die jeweiligen Rechtsbereiche abgestimmte Einkommensbestimmungen vornehmen. Dabei sind unterschiedlich weitreichende Ansätze denkbar.

Uneingeschränkte Verweise auf einzelne Begriffsmodule

Möglich wäre, die Verweise auf einzelne Teilelemente uneingeschränkt vorzunehmen und dann nur die verbleibenden Elemente, auf die nicht Bezug genommen wurde, individuell zu regeln. So ließe sich beispielsweise auf die Summe der Einkünfte nach den Regeln des EStG uneingeschränkt verweisen. Damit wären die Elemente „Bezüge“, „Freigestellte Bezüge“ und „Erwerbsaufwendungen“ abgedeckt und würden denselben Regeln folgen wie die Einkommensteuer. Abweichend zu regeln, wäre die Berücksichtigung privater Aufwendungen. Der konstitutive Einkommensbegriff wäre wie ein Baukasten, aus dem sich Teilelemente herausnehmen lassen (Abb. 28).

¹⁵⁸ Vgl. BT-Drucks. 8/2624, S. 30.

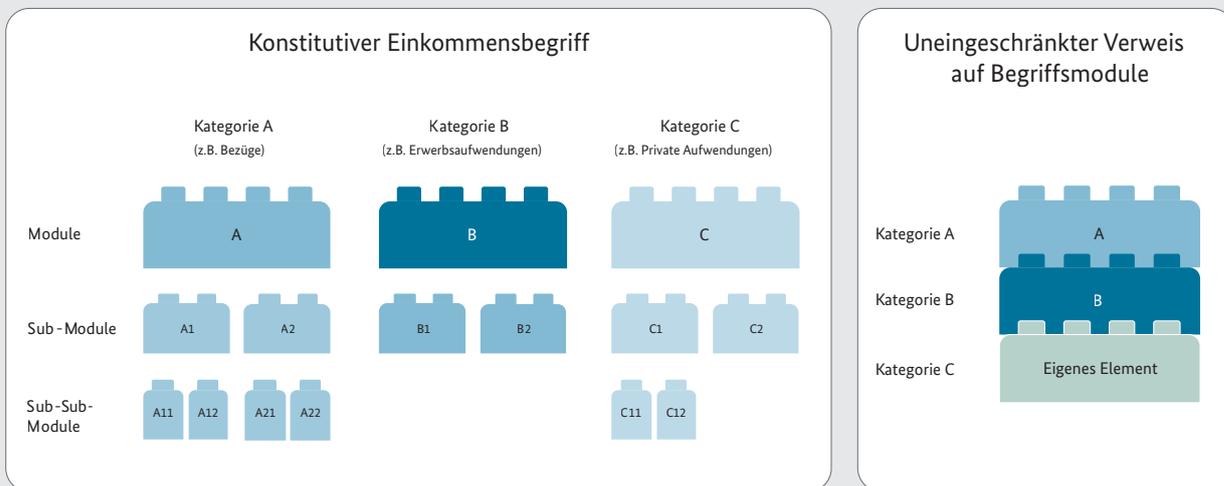


Abb. 28: Funktionsweise von uneingeschränkten Verweisen auf einzelne Begriffsmodule

Rechtlich umsetzbar ist dieses Konzept aber nur, soweit bzgl. der einzelnen Teilbereiche, auf die verwiesen wird, keine bereichsspezifischen Besonderheiten zu beachten sind. In Rechtsbereichen, in denen auf jeder Teil-ebene unterschiedliche Bedürfnisse aufgrund der zugrundeliegenden Prinzipien bestehen, führt dieser Ansatz nicht weiter. Das ergab z. B. die Betrachtung des einkommensteuerlichen und des sozialrechtlichen SGB-II-Begriffs. Aber auch beim Elterngeld hat sich gezeigt, dass trotz bestehenden Verweises bereits auf der Ebene der Bezüge Abweichungen nötig waren.

Mustergültig umgesetzt ist dieses Konzept für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (s. Abb. 9). Hier wurde uneingeschränkt auf die einkommensteuerliche Summe der Einkünfte verwiesen. Die Berücksichtigung privater Ausgaben wurde so aus dem Verweis herausgenommen. Es kann damit auf vorliegende Daten des Betroffenen mit einem klaren Anknüpfungspunkt zurückgegriffen werden.¹⁵⁹

Um das für Zwecke der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen maßgebliche Einkommen zu bestimmen, wird mithin auf die im Steuerbescheid getroffenen Feststellungen zurückgegriffen. Damit kann sich die Einkommensprüfung bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auf die Vorlage bzw. die Ergebnisse des Steuerbescheides beschränken und muss keine eigene Einkommensprüfung mehr vornehmen.

Der Gesetzgeber hat hier einen pragmatischen, verwaltungsvereinfachenden Ansatz gewählt. Möglich war diese Herangehensweise, weil eine vorherige Analyse des Betroffenenkreises ergab, dass diese sich im Wesentlichen in vergleichbaren Lebenssituationen befinden. Insofern konnte man auf für diese Personen typischerweise vorliegende Einkommensdaten zurückgreifen und die Besonderheiten der Leistung dann über korrigierende Faktoren abbilden. So wird ein pauschaler Aufschlag auf den Einkommensgrenzwert gewährt, wenn Betroffene Unterhaltspflichten haben. Wegen der vergleichbaren Lebenssituationen hat mit diesem pauschalen Verweis die Einzelfallgerechtigkeit bei der Ermittlung der Beitragspflicht der Betroffenen, die anhand des Einkommens erfolgt, nicht gelitten.

¹⁵⁹ Die Erwägungen waren bei der Gesetzgebung erkennbar leitend, siehe BT-Drs. 18/9522, S. 301.

Das Beispiel zeigt, dass solche uneingeschränkten Teilverweise vor allem für Leistungsbereiche mit überschaubaren Betroffenengruppen eine sinnvolle Option sind. Je größer allerdings die Betroffenengruppe wird, desto diverser sind auch deren Lebenssituationen, die dann in einem gewissen Maße abzubilden sind.

Verweis nur auf Sub-Module

Erfolgsversprechender erscheint deshalb ein Konzept, das noch weiter untergliedert. Wie die tabellarischen Gegenüberstellungen der Einkommensbegriffe zeigen, lassen sich die vier großen Begriffsmodule (s. Abb. 10) in weitere Sub-Module unterteilen. Statt auf die zu umfassenden großen Module zu verweisen, kann an die kleineren Submodule angeknüpft werden (Abb. 29). So lassen sich Bereichsbesonderheiten besser berücksichtigen. Gleichzeitig wird dennoch eine gewisse Einheitlichkeit gewahrt.

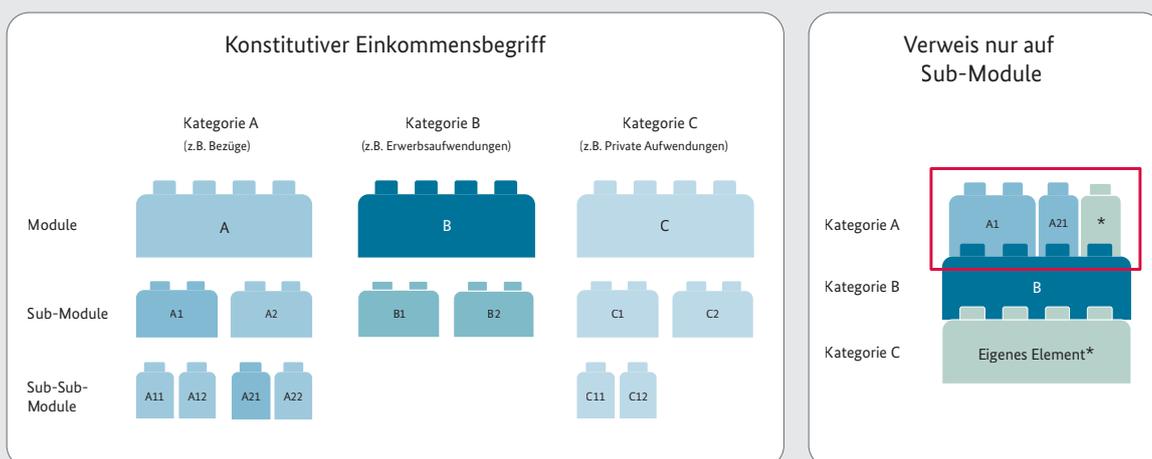


Abb. 29: Funktionsweise von Verweisen nur auf Sub-Module bei einem modularisierten Einkommensbegriff

Dieses Konzept ist schon jetzt in vielen der bestehenden Verweise in Teilen erkennbar. Mit einer besseren Institutionalisierung, die vor allem eine begriffliche Klarheit erfordert, ließe sich dieses Konzept noch erweitern.

Ein Beispiel für bereits bestehende Strukturen ist der Verweis beim Elterngeld auf Teilbereiche der einkommensteuerlichen Summe der Einkünfte. Wie erläutert, werden beim Elterngeld nicht alle Einkunftsarten herangezogen und diese dabei noch in ihren Teilelementen betrachtet.

Da hier gesetzgeberisch die zur Einhaltung der Bereichsprinzipien erforderlichen Besonderheiten beachtet werden können, bestehen gegen dieses Konzept rechtlich keine Bedenken.

Vereinfachung durch Typisierungen

Ergänzend zur Implementierung eines solchen Baukastensystems können Typisierungen den Bereich der zu berücksichtigenden Aufwendungen vereinfachen.¹⁶⁰ Mit solchen Typisierungen werden vor allem Nachweisschwierigkeiten behoben. Außerdem wird das Verwaltungsverfahren verschlankt; im einzelnen Fall sind weniger Faktoren zu prüfen. Dieser Vereinfachungseffekt führt gerade in Bereichen der Massenfallverwaltung zu einer im Ergebnis höheren Gerechtigkeit. Die Massenfallverwaltung¹⁶¹ steht vor der Herausforderung, dass eine enorme Fallzahl von Anträgen bzw. Erklärungen geprüft und bearbeitet werden muss. Da die personellen Kapazitäten begrenzt sind, führt das entweder dazu, dass die Fallbearbeitung sehr lange dauert oder nicht mehr jeder Fall hinreichend präzise geprüft werden kann. Typisierungen können diesem Problem in gewissem Maße abhelfen. Decken (zutreffend abgebildete) Typisierungen bestimmte Aspekte ab, ist es möglich, andere Aspekte näher und insgesamt mehr Fälle detailliert zu prüfen. Aus diesem Grund ist die Verwendung von Typisierungen und Pauschalierungen gerade in Massenfallverwaltungsverfahren gleichheitsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar angezeigt.¹⁶²

Die Vornahme entsprechender Typisierungen und Pauschalierungen muss sich an folgenden rechtlichen Vorgaben messen:

- Eine verallgemeinerungsfähige Situation muss vorliegen. Eine Typisierung ist vor allem dann möglich, wenn es sich um eine Massenerscheinung handelt. Geeignet ist sie in Bezug auf das Einkommen also vor allem bei Aufwendungen, die bei vielen Betroffenen in ähnlicher Höhe vorkommen.
- Die Typisierung muss realitätsgerecht den typischen Fall abbilden. Der Gesetzgeber muss also den gesamten Regelungsgegenstand und alle von der Regelung betroffenen Personengruppen betrachten. Aus diesen Beobachtungen ist der typische Fall abzuleiten, der dann in der gesetzlichen Typisierung umzusetzen ist.¹⁶³
- Die Typisierung muss das Verwaltungsverfahren signifikant vereinfachen. Die Typisierung nimmt in Kauf, dass Einzelfälle nicht ganz zutreffend abgebildet werden. In diesem Fall geht die verallgemeinernde Regelung zu Lasten der Einzelfallgerechtigkeit. Das ist nur gerechtfertigt, wenn der vereinfachende Effekt tatsächlich eintritt.¹⁶⁴ Bestehen verschiedene, gleich effektive Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung, so hat der Gesetzgeber die für den Betroffenen am wenigsten belastende zu wählen. Ist dies gewährleistet, kann die Typisierung in der Breite gesehen zu mehr Gerechtigkeit führen.
- Vor allem bei Abgaben und Sozialleistungen ist zu beachten, dass in den durch die Typisierung übergangenen Einzelfällen das Existenzminimum gesichert bleibt. Die Typisierung darf also in keinem betroffenen Fall dazu führen, dass die betroffene Person aufgrund der verallgemeinernden Regelung unter das Existenzminimum rutscht.¹⁶⁵

160 Zum Begriff der Typisierung z. B. BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38.

161 Die Massenfallverwaltung bezeichnet die Verwaltung von zahlreichen Bescheiden wie dem Steuerbescheid. Die Summe aller Steuerbescheide liegt pro Jahr bei ca. 35 Mio.

162 G. Kirchhof in: HHRp Einführung zum EStG Rn. 266. Vgl. zur rechtlichen Zulässigkeit auch BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38 (st. Rspr.).

163 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe etwa: BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 – 2 BvL 2/99 –, BVerfGE 116, 164-202, Rn. 75; BVerfG, Urteil vom 09. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07 –, BVerfGE 122, 210-248, Rn. 60; BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 – 2 BvL 13/09 –, BVerfGE 126, 268-286, BStBl II 2011, 318, Rn. 38.

164 BFH, Vorlagebeschluss vom 19. Februar 1993 – VI R 74/91 –, BFHE 170, 410, BStBl II 1993, 551 Rn. 51, aus anderen Gründen aufgehoben durch BFH v. 20.7.1997 – VI R 74/91, BStBl II 1998, 591.

165 BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175-260, Rn. 205.

Bereits nach derzeitigem Stand enthalten viele der betrachteten Einkommensbegriffe Typisierungen für einzelne Aspekte. Zu nennen ist der Arbeitnehmerpauschalbetrag für Erwerbsaufwendungen, der bei der Einkommensteuer und beim Elterngeld Anwendung findet oder die Kilometerpauschalen für beruflich veranlasste Fahrten. Die meisten bestehenden Pauschalierungen wirken nur bereichsspezifisch, werden also nicht von anderen Einkommensbegriffen verwendet. Doch auch die bereichsspezifischen Pauschalierungen vereinfachen die Verwaltung und sind insofern zu begrüßen. Weitreichendere Vereinfachungen wären zu erreichen, wenn in manchen Teilaspekten, die überall vergleichbar relevant sind, übergreifende Pauschalierungen genutzt werden.

Sprachliche Vereinheitlichung

Unabhängig von den angesprochenen inhaltlichen Anpassungen der Einkommensbegriffe, ist eine sprachliche Anpassung ein möglicher Ansatz. Um Missverständnissen bei Bürgern und Behörden vorzubeugen, aber auch um eine digitale Umsetzung zu ermöglichen, ist es sinnvoll, Begriffe in allen Bereichen mit identischem Inhalt zu versehen. Die Elemente, die bei der Ermittlung des Einkommens abgefragt werden, sollten also eindeutig definiert sein. Das ist nach derzeitigem Stand nicht gewährleistet. Teilweise verwenden verschiedene Bereiche den gleichen Begriff, meinen inhaltlich aber etwas Anderes. Eine Anpassung ist aus rechtlicher Sicht ohne weiteres möglich und praktisch wünschenswert.

ZWISCHENFAZIT

- Um den verwaltungspraktischen Herausforderungen zu begegnen, müssen die uneinheitlichen Rechtsbegriffe durch Harmonisierung handhabbar gemacht werden.
- Viele Unterschiede zwischen den Einkommensbegriffen beruhen auf rechtlichen Gründen, teilweise sogar auf verfassungsrechtlichen Prinzipien; diese begrenzen die Anpassungsmöglichkeiten.
- Die umfassende Angleichung der Einkommensbegriffe (und damit die Schaffung eines einheitlichen Einkommensbegriffs) ist deshalb kaum möglich. Rechtlich umsetzbar sind aber Harmonisierungen durch Verweise auf einzelne Aspekte, die anderen Gesetzen entnommen werden. Die Teilweise ermöglichen eine Referenzierbarkeit und damit eine Nachnutzbarkeit der Daten und Prüfergebnisse anderer Behörden oder Stellen (z. B. Arbeitgeber).
- Grundlage dieser Verweise muss eine einheitliche Modularisierung der Einkommensbegriffe unter Verwendung eindeutiger Begriffe sein.

6 Der Weg zum digitaltauglichen Einkommensbegriff

Auf dieser zu den verwaltungspraktischen Herausforderungen und rechtlichen Anpassungsgrenzen gewonnenen Erkenntnisgrundlage, kann und muss das weitere Vorgehen aufbauen. Es lassen sich daraus konkrete Handlungsempfehlungen zum Umgang mit dem Einkommensbegriff ableiten, die auch für andere uneinheitlich genutzte Rechtsbegriffe tragfähig sein können.

Vorgehensüberlegungen für die Handlungsempfehlungen

Um den Einkommensbegriff informationstechnisch besser abzubilden, ist eine Harmonisierung rechtlich und technisch erforderlich.

Die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, die rechtlichen, vollzugspraktischen und technischen Betrachtungen zu harmonisieren, in einem gemeinsamen Zielbild zusammenzuführen und eine Standardisierung bei maximaler Flexibilität zu erreichen. Das Zielbild betrachtet dabei zwei gewichtige Punkte:

- Die nachträgliche Digitalisierung bestehender Verfahren und das damit verbundene „Aufräumen“ im Rechtsbestand.
- Die Digitaltauglichkeit von Recht insgesamt, die bereits in der Gesetzgebung zu berücksichtigen ist.

Der betrachtete Einkommensbegriff zeigt, wie sich diese Perspektiven miteinander verweben lassen. Einen Rechtsbegriff über Verfahrens- und/ oder Zuständigkeitsbereiche hinweg zu betrachten, enthüllt die uneinheitliche Begriffsverwendung und legt Verweise und Referenzen dar, die sich in Digitaltauglichkeitskriterien bemessen lassen.

Betrachtet wurde für die Digitaltauglichkeit des Einkommensbegriffes die Modularisierung (s. Abschnitt 3.3). Diese ist für die Harmonisierung aus Behördensicht und für die Ausrichtung der Datenarchitektur zentral.



Abb. 30: Digitaltauglichkeit von Recht

Die Modularisierung des Einkommensbegriffs und die daran anzuknüpfende Harmonisierung der Datenbestände bieten eine Lösung, die Digitaltauglichkeit bestehenden Rechts zu verbessern. Dies erläutert der nachfolgende Abschnitt.

6.1 Modularisierung des Einkommensbegriffs und Anpassungen zur Vollzugstauglichkeit des Rechts

Ziel der Vollzugstauglichkeit von Recht aus Sicht der Bürger und der Behörden ist das Once-Only-Prinzip. Dieses ist so anzupassen, dass aus den Rechtsbegriffen und ihren (Sub-)Modulen eindeutige Datenfelder generiert werden, die dann für einen Datenaustausch zur Verfügung stehen.

Sprachliche Anpassung der Einkommensbegriffe

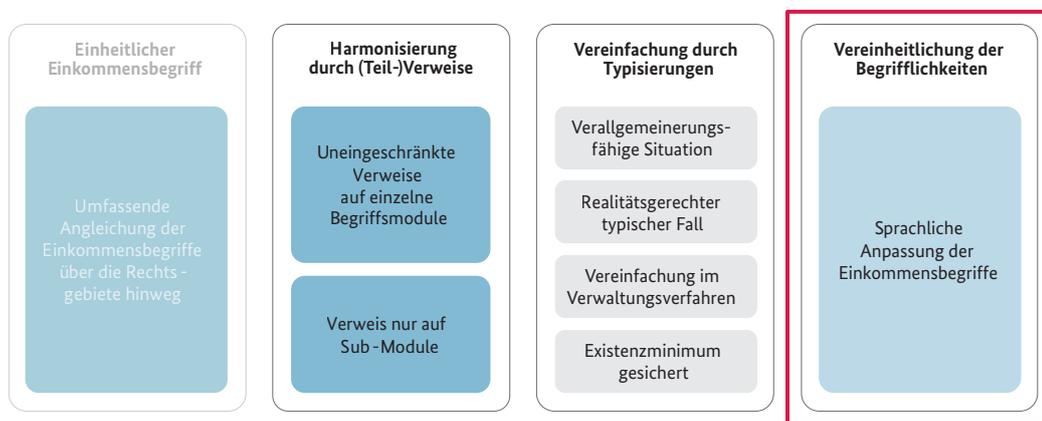


Abb. 31: Sprachliche Anpassung

Überblick über die Maßnahme

Einigen Vollzugshindernissen lässt sich aus rechtlicher Sicht begegnen, indem ein modularisierter Einkommensbegriff in allen Bereichen des Verwaltungsrechts verankert wird, in denen das Einkommen als Rechtsbegriff relevant wird. Dieser Ansatz zielt darauf ab, die bestehenden Ausformungen der Einkommensbegriffe sprachlich so anzupassen, dass gemeinsame Begriffe für gemeinsame Elemente (Module) gefunden und gesetzlich verankert werden. Dabei kann an die identifizierte gemeinsame Begriffsstruktur angeknüpft werden. Es handelt sich dabei nur um sprachliche und gesetzungsstrukturelle Anpassungen; der materielle Inhalt des jeweiligen Einkommensbegriffs kann in diesem Schritt vollkommen unangetastet bleiben.

Vorteile eines modularisierten Einkommensbegriffs

Obwohl diese Anpassung des Rechts den inhaltlichen Unterschieden der Einkommensbegriffe nicht direkt begegnet, würden sich einige wesentliche Vorteile ergeben. Die entstehende einheitliche sprachliche (eindeutige) Verwendung von Begriffen verhindert Missverständnisse bei der Datenangabe der Bürger und beim Datenaustausch auf Behördenseite.

Gleichzeitig erhält der sehr komplexe, detailreiche Einkommensbegriff eine klar ersichtliche Struktur. Das erleichtert die Gesetzeslektüre und gibt gleichzeitig eine für Antragsformulare nutzbare Struktur vor.

Überdies ist ein so modularisierter Einkommensbegriff eine fruchtbare Grundlage für eine weitergehende Harmonisierung der bestehenden unterschiedlichen Einkommensbegriffe. Eindeutig bezeichnete Module können einen Anknüpfungspunkt für Verweisungen bilden (s. dazu näher bei der nächsten Empfehlung).

Ein Vorteil dieser Herangehensweise: Sie erzwingt keine sofortige weitergehende Harmonisierung der Einkommensbegriffe. Wie Abschnitt 5.1 zeigt, sind viele Unterschiede auf rechtliche oder politische Gründe zurückzuführen, die eine sofortige weitere Harmonisierung erschweren und in Teilaspekten auch gänzlich verhindern können. Bei der Umsetzung der Modularisierung lassen sich diese Unterschiede beibehalten.

Ausgestaltung eines modularisierten Einkommensbegriffs

Wie Abschnitt 3.2 ausführt, finden sich in der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung bei allen Einkommensbegriffen im Wesentlichen dieselben Elemente (Abb. 32).

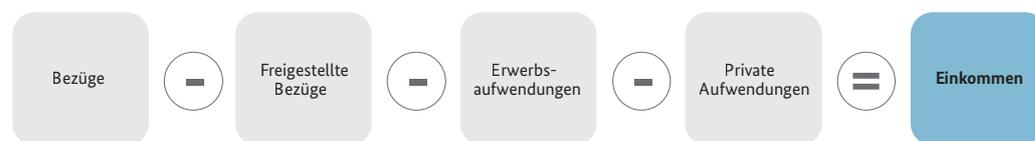


Abb. 32: Vier Elemente eines modularisierten Einkommensbegriffs

Diese vier Elemente können als Grundkategorien eines modularisierten Einkommensbegriffs genutzt werden. Die gesetzlichen Fassungen des Einkommensbegriffs sollten die Elemente klar benennen und in der Gesetzesstruktur verdeutlichen. Das kann z. B. durch die Regelung jedes Moduls in einem eigenen Paragraphen oder einem eigenen Absatz in einer umfassenden Norm geschehen. Ein derartiges Vorgehen findet sich bereits im BEEG für das Elterngeld, wobei auch dort die Bezeichnungen noch sprachlich anzupassen sind.

Die näher betrachteten Einkommensbegriffe verweisen teilweise auch auf ein übergeordnetes Modul. Herangezogen wird bei der Bezugnahme auf das EStG mehrfach die „Summe der Einkünfte“. Dieser Terminus erfasst die ersten drei dargestellten Elemente. Dieser etablierte, im EStG gesetzlich definierte Begriff sollte auch beibehalten werden. Der Begriff „Einkünfte“ bezeichnet also die maßgeblichen Bezüge abzüglich der zugehörigen Erwerbsaufwendungen. Die „Summe der Einkünfte“ erfasst die aufsummierten Einkunftsarten, wie sie im Einkommensteuerrecht zu finden sind (s. Abb. 9).

Ergänzend zu den geschilderten vier großen Modulen sind weitere Submodule zu bilden: Jedes der vier Hauptelemente sollte also in sprachlich eindeutig definierte Subelemente untergliedert werden, die sich dann auch technisch in eindeutige Datenfelder übersetzen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Untergliederung der Bezüge in verschiedene Bezugsarten, wie sie sich im Rahmen der Einkommensteuer mit den sieben Einkunftsarten findet (§ 2 Abs. 1 EStG). Diese weitere Untergliederung ermöglicht eine fortschreitende Harmonisierung des Einkommensbegriffs (s. nächste Empfehlung). Denn immer dann, wenn sich ein umfassender Verweis an ein ganzes Modul aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht empfiehlt, kann an einzelne Submodule angeknüpft und so auf eine Einzelregelung in jedem einzelnen Gesetz verzichtet werden (s. Abschnitt 3.3).

Alternativ könnte man hier noch einen Schritt weiter gehen und möglicherweise eine noch höhere Stringenz sicherstellen. Es wäre denkbar, die möglichen Module und Submodule des Einkommensbegriffs in einem eigenen rein begriffsbestimmenden Gesetz festzulegen. Das würde bedeuten, dass in diesem „Begriffsbestimmungsgesetz“ jedes Modul und seine möglichen Ausgestaltungen durch Submodule genau definiert ist. Die Fachgesetze müssen dann die im Begriffsbestimmungsgesetz festgelegten Module nutzen. Ist ein neues bereichsspezifisches Modul zu schaffen, muss dieses im Begriffsbestimmungsgesetz verankert werden und kann erst dann im Spezialgesetz übernommen werden. Damit wäre ferner eine Warnfunktion verbunden, indem sich der Gesetzgeber, vorrangig an den bereits gegebenen Modulen orientieren muss, anstatt eine neue Regelung von Anfang an isoliert und von Grund auf neu aufzubauen.

ERKENNTNISSE

Die Modularisierung des Einkommensbegriffes bietet folgende Vorteile:

- Sie sichert die einheitliche sprachliche (eindeutige) Verwendung von Begrifflichkeiten.
- Der Begriff erhält eine klar ersichtliche Struktur, die sich in Datenstrukturen abbilden lässt.
- Eindeutig bezeichnete Module können einen Anknüpfungspunkt für Verweise bilden.
- Sie zwingt nicht zur weiteren Harmonisierung.
- Sie fördert die digitaltaugliche Ausgestaltung des Begriffes und ermöglicht es, die (Sub-)Module in Datenmodule und Datenfelder zu übersetzen.

Harmonisierung durch Verweise

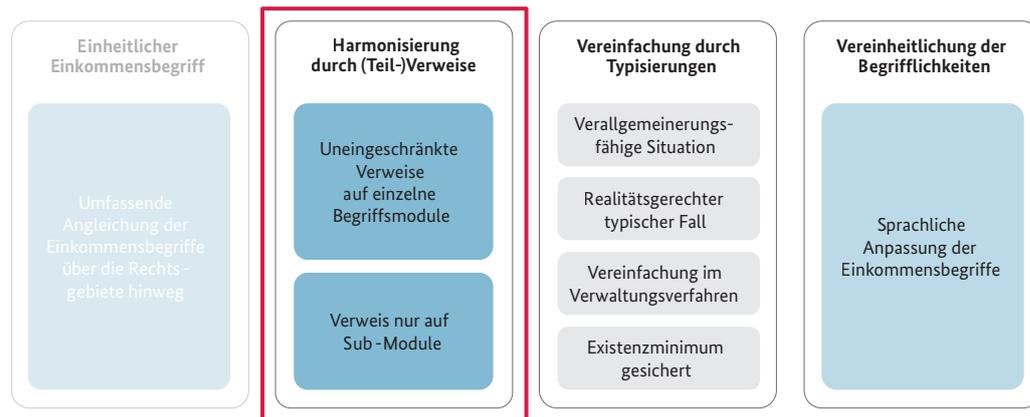


Abb. 33: Harmonisierung durch Verweise

Überblick über die Maßnahme

An den zuletzt formulierten Gedanken knüpft auch die Empfehlung an, die Harmonisierung des Einkommensbegriffs durch Verweise voranzubringen. Wie in Abschnitt 5.2 erläutert, ist eine umfassende Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs über alle Rechtsbereiche hinweg schon aufgrund der unterschiedlichen Ziele der jeweiligen Gesetze nicht möglich. Die Begriffe ließen sich aber durch eine Angleichung in Teilaspekten weiter harmonisieren.

Diese Form der Harmonisierung setzt auf den modularisierten Einkommensbegriff auf und macht sich diesen zunutze. Lassen sich Begriffselemente aus einem der konstitutiven Einkommensbegriffe übernehmen, ist auf diese Elemente zu verweisen. Das kann durch Bezugnahme auf ein ganzes Modul geschehen oder durch die Nutzung nur eines Submoduls. Eine gesonderte Regelung im Einzelgesetz erübrigt sich dann. Module, auf die nicht verwiesen wird, werden im jeweiligen Einzelgesetz weiter bereichsspezifisch normiert. Auch dabei ist der modularisierte Einkommensbegriff zu nutzen, sodass die Grundstruktur in jedem Gesetz erkennbar ist. Von dieser Technik wird bereits in den derzeitigen Fassungen Gebrauch gemacht. Wird der modularisierte Einkommensbegriff umgesetzt, können diese Verweise noch zielgerichteter erfolgen und die Harmonisierung weiter vorantreiben.

Vorteile einer Harmonisierung durch Verweise

Nutzen die einzelnen Rechtsbereiche Verweise, verschlankt dies die einzelnen Einkommensbegriffe. Normen werden übersichtlicher; die Einkommensbegriffe eindeutiger.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Rechtsgebiets-, rechtsbereichs- und damit auch verfahrensübergreifend muss gelten: Gleiches ist gleich und Ungleiches ist ungleich zu bezeichnen.
- Soweit die weiteren Voraussetzungen für einen Datenaustausch zwischen Behörden geschaffen sind, vereinfachen eindeutige Verweise den Datenaustausch. Die infolge der Modularisierung klaren Verweise ermöglichen es, den Datensatz für das gesamte (Sub-)Modul abzufragen. Eine weitere aufwändige Datenerhebung erübrigt sich für diesen Bereich. Dies ermöglicht Standardisierung bei größtmöglicher Flexibilität und Individualität.
- Dies führt zu Erleichterungen beim Bürger und in den Behörden, da die Behörden Daten zu den (Sub-)Modulen untereinander austauschen können. Folglich müsste nur eine einzige Behörde als Primärdatenhalter fungieren; alle anderen Behörden könnten Datennachnutzer sein.

Der Weg über die Teilverweise ist besonders empfehlenswert, weil er die Möglichkeit offenhält, bereichsspezifische Besonderheiten abzubilden. Die Verweise werden für Aspekte genutzt, bei denen im jeweiligen Rechtsbereich kein Bedarf für Sonderregeln besteht. Hält der Gesetzgeber es an anderen Stellen der Begriffsausgestaltung für nötig, bereichsspezifische Sonderregeln zu schaffen, ist dies ohne weiteres möglich. Die Harmonisierung über Teilverweise überzeugt durch diese Flexibilität. Trotzdem ist bei jeder Sonderregelung genau zu überdenken, ob sie wirklich zwingend erforderlich ist. Erscheint ein Verweis vertretbar, ist der Verweis zu bevorzugen. Denn jede Sonderregelung erhöht den Verwaltungsaufwand und erschwert den digitalen Datenaustausch für diese Sonderregelung oder macht ihn gar unmöglich.

Exemplarische Betrachtung der Ausgestaltung

Der Ansatz der Verweisung findet sich bereits in einigen Einkommensbegriffen. Gut umgesetzt ist er beispielsweise für das Elterngeld. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Verweise bei der Bemessung des Elterngeld-Einkommens für den Bemessungszeitraum.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Gemeint ist damit der Zeitraum vor der Geburt des Kindes, der für die Bemessung von Vollelterngeld nach der Geburt genutzt wird. Dieser ist vom Bezugszeitraum abzugrenzen; also dem Zeitraum, in dem das Elterngeld bezogen wird, der Elternteil aber auch noch in Teilzeit beruflich tätig ist.

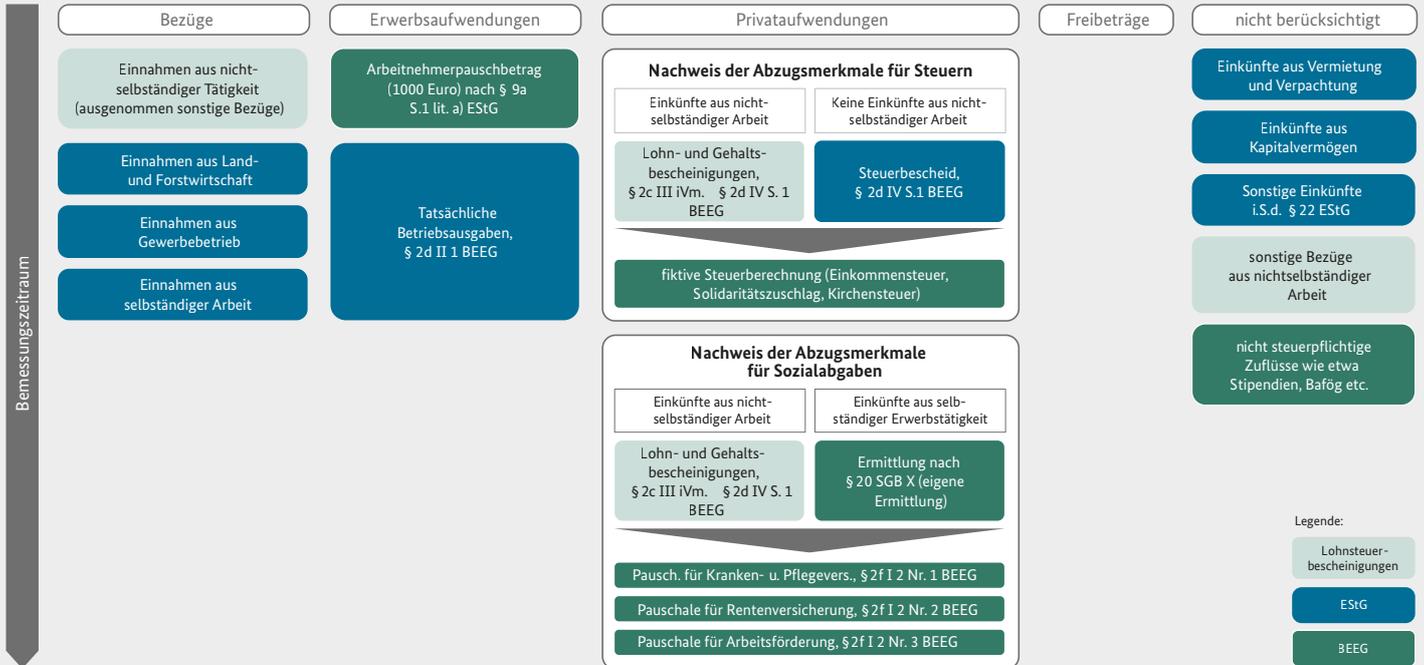


Abb. 34: „Einkommen“ im Sinne des BEEG

Beim Punkt „Bezüge“ zeigt sich, dass das Elterngeld auf bestehende Submodule des einkommensteuerlichen Begriffs Bezug nimmt. Gleichzeitig ist erkennbar, dass bei den Privataufwendungen zwar eigene Regelungen geschaffen wurden. Diese werden aber im Wege einer pauschalierten bzw. fiktiven Berechnung, anknüpfend an bestehende Nachweise vorgenommen, stehen mithin nicht völlig isoliert und verursachen so keinen hohen eigenen Ermittlungsaufwand. Das führt insgesamt zu einem gut strukturierten, überschaubaren Einkommensbegriff.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Eine weitere Analyse der Bestandteile des Einkommensbegriffes (wie in Abb. 34 dargestellt) in weiteren Verwaltungsverfahren ist für die Modularisierung erforderlich.
- Eine detaillierte Analyse von Rechtsbegriffen in Bezug auf den Verwaltungsvollzug ist auch in anderen Bereichen vorzunehmen. Darauf aufbauend ist ebenfalls eine Harmonisierung nach dem Vorbild des modularisierten Einkommensbegriffes empfehlenswert.

Die modulare Zusammenstellung des Einkommensbegriffs, wie in Abb. 34 dargestellt, lässt sich aus Sicht der Fachverfahren gut in Datensätze und -felder übersetzen. Somit ist die Modularisierung ein maßgeblicher Schritt zur digitaltauglichen Ausgestaltung des Einkommensbegriffs und anderer Rechtsbegriffe, wie die Abschnitte 6.3 und 6.5 detailliert ausführen.

Vereinfachung durch Typisierungen

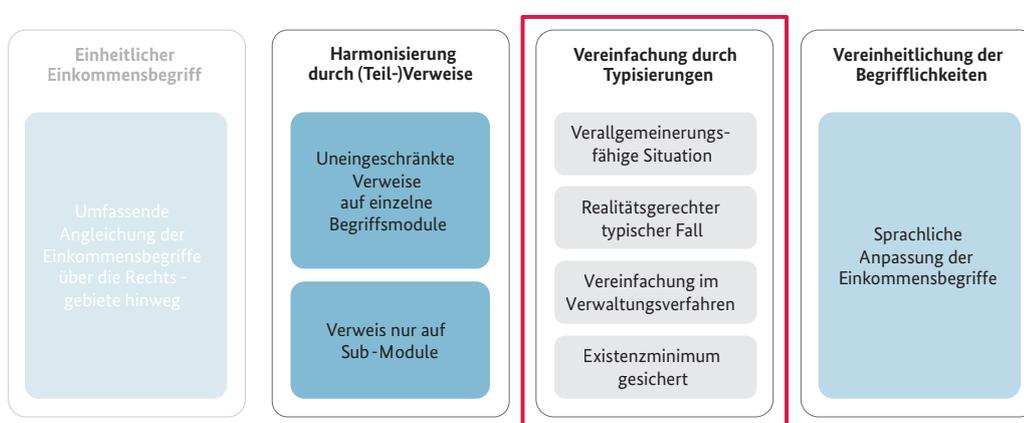


Abb. 35: Vereinfachung durch Typisierungen

Überblick über die Maßnahme

Werden die Vorschläge eines modularisierten Einkommensbegriffs und der darauf aufbauenden Teilverweisungen umgesetzt, verbleiben in den meisten Einkommensbegriffen einige bereichsspezifisch geregelte Bereiche. Das wird vor allem das Modul Privataufwendungen betreffen. Dazu haben die vorherigen Kapitel bereits gezeigt, dass es momentan diverse Einzelregelungen gibt. Aber selbst hier sind Maßnahmen möglich, die den Gesetzesvollzug vereinfachen. Zu empfehlen sind die in Abschnitt 5.2 erläuterten Typisierungen. Typisierende Regelungen eignen sich für Teilaspekte, die viele Bürger betreffen und bei denen Nachweisschwierigkeiten entstehen.

Vorteile von Typisierungen im Einkommensbegriff

Typisierungen führen zu Vorteilen im Gesetzesvollzug: Der Bürger wird bei der Antragstellung stark entlastet, da er für den einzelnen Aspekt keine oder zumindest weniger Daten erklären und ggf. nachweisen muss. Für die Behörde erübrigt sich eine unter Umständen zeitaufwändige Ermittlung von Daten. Auf Behördenseite werden damit Kapazitäten für die Beratung der Bürger oder die Abwicklung von Sonderfällen frei. So führt die Typisierung zwar ggf. zu einer etwas geringeren Einzelfallgerechtigkeit, gleichzeitig werden aber viele Bürger im Blick behalten. Zu viel Einzelfallgerechtigkeit birgt die Gefahr, den Verwaltungsvollzug für die Bürger aufwendig gestalten zu müssen. Daraus resultieren oft detaillierte, komplizierte Antragsformulare, die eigentlich leistungsberechtigte Bürger abschrecken,

einen Antrag zu stellen. Dies zeigt sich z. B. bei den Gründen für die Nicht-Inanspruchnahme von ALG II¹⁶⁷, Grundsicherung¹⁶⁸ und dem Kinderzuschlag. Zudem fördern vereinfachende Typisierungen die Digitaltauglichkeit des Rechts und dienen dem Ziel der Datensparsamkeit, weil der einzelne Bürger weniger Daten offenlegen muss.

Exemplarische Betrachtung der Ausgestaltung

Auch dieser Vereinfachungsansatz wurde bereits bzgl. des für den Bemessungszeitraum maßgeblichen Einkommens beim Elterngeld umgesetzt. Abb. 34 zeigt neben den beschriebenen Verweisen auch, dass bei den Sonderregelungen des Elterngelds Typisierungen zum Einsatz kamen. Die als Privataufwendungen zu berücksichtigenden Steuern und Sozialabgaben werden am Einzelfall anknüpfend typisiert ermittelt.

6.2 Vereinheitlichung aus Nutzersicht

Zielbild aus Nutzersicht ist, dass Daten und Nachweise, die einer Behörde vorliegen – mit dessen Zustimmung – auch für andere Verwaltungszwecke genutzt werden und der Bürger nicht von Datenbedarfen der Behörden untereinander tangiert wird. Bis dieses Ziel erreicht ist, erwartet der Bürger klare Begriffsverwendungen in den Formularen, damit er die geforderten Angaben ordnungsgemäß und richtig machen kann.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten – Folgen für die Vereinheitlichung

Für eindeutige Zuordnungen der Eingaben bieten sich sprachliche Anpassungen an, die verfahrensübergreifend anwendbar sind.

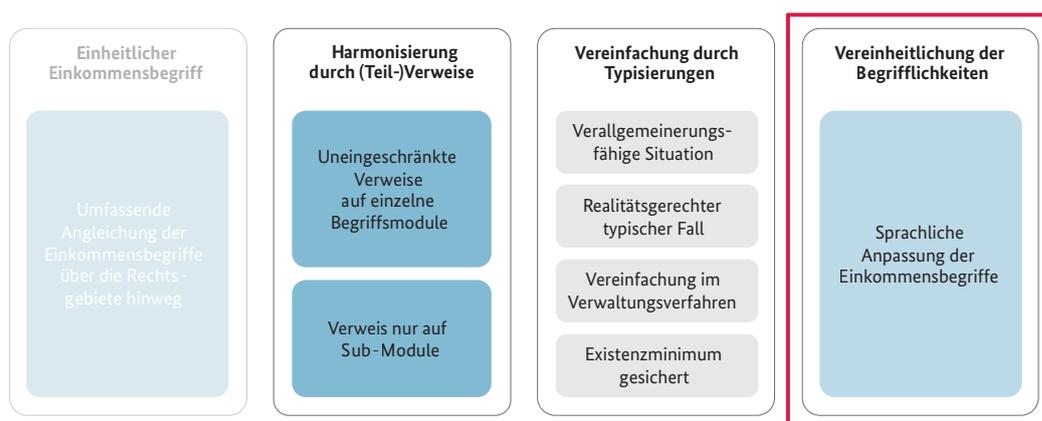


Abb. 36: Sprachliche Vereinheitlichung aus Nutzersicht

167 Michelle Harnisch (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper Nr. 1793. Abr. unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.616590.de/publikationen/diskussionspapiere/2019_1793/non_take_up_of_means_tested_social_benefits_in_germany.html (ges. am 08.05.2021).

168 Irene Becker (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. Zeitschrift für Sozialreform 58 (2), 123–148.

Die sprachliche Anpassung der Einkommensbegriffe stellt das Verhältnis zwischen Nutzer und Behörde in den Mittelpunkt. Die vorangegangenen Kapitel zeigen: Die Antragsgestaltung aus sprachlicher Sicht ist in den Verfahren nicht immer ausreichend berücksichtigt; der bundesweit uneinheitliche Begriffsgebrauch führt zu Problemen. Bereits bei der Erfassung von Antrags- oder Nachweisdaten, die manuell eingefügt werden, kann es daher zu Missverständnissen und Fehlern kommen.

Der Nutzer arbeitet häufig mit Merkmalen, die rechtlich nicht eindeutig sind: „Ich bin Unternehmer.“ „Ich bin Arbeitnehmer.“ Viele Antragsverfahren machen sich das technisch zunutze, indem sie Abfragelogiken aufsetzen, die Grobkategorien zugeordnet werden wie „Unternehmer“ oder „Arbeitnehmer“. Darunter sind dann Merkmale wie Einkunftsarten oder Bezüge zusammengefasst.

Den Antragsteller sprachlich abzuholen, hat im Kontext der Digitaltauglichkeit einen hohen Nutzwert. Je klarer der Bezug zu den geforderten Nachweisen ist, desto leichter erfolgt die Erfassung in der Behörde. Werden Begriffe jedoch verfahrensübergreifend unterschiedlich verwendet, führt dies zu mehr Uneindeutigkeit. Eindeutigkeit entsteht, wenn sich Angaben des Nutzers klaren Datenfeldern zuweisen lassen. Dies gilt insbesondere für Einkommensbegriffe, da diese verfahrensübergreifend relevant sind.

ERKENNTNISSE

- Eindeutigkeit auf Nutzerseite ist nicht immer gleich Eindeutigkeit aus Behördensicht.
- Nachweisdokumente, aus denen der Nutzer seine Angaben übernimmt, um ein Antragsformular für eine Verwaltungsleistung auszufüllen, haben häufig Behörden ausgestellt. Eine automatisierte Übernahme reduziert die Fehleranfälligkeit.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Bundeseinheitlich sind Vorlagen und Formulare zu entwickeln. Im Besonderen gilt dies für Anträge auf Leistungen, die bundeseinheitlich gesetzlich geregelt sind. Für die Antrags-elemente (Datenfelder, Antragsbausteine) sind übergreifende Repositorien zu schaffen. Dies wird bereits im Rahmen des Projekts FIM umgesetzt und soll vorangetrieben werden.
- Sprachliche Standards sind in verbindlichen Leitfäden festzulegen, um eine einheitliche Verwendung von Begriffen in den Anträgen und Leistungsbeschreibungen sicherzustellen. Auch diesen Aspekt adressiert FIM bereits.
- Werden Informationen aus elektronischen Nachweisen, wie Lohnsteuerbescheinigung oder Einkommensteuerbescheid, automatisch für die Antragstellung oder Verfahren bei anderen Verwaltungsleistungen übernommen, ist dies besonders nutzerfreundlich. Das Persona-Konzept (vgl. Abb. 18) lässt sich bei der Antragsgestaltung unterstützend einsetzen, um die häufigsten Einkommensarten und die dazugehörigen Datenströme zu visualisieren.

6.3 Harmonisierung aus Behördensicht

Die Verwaltungsdigitalisierung ist als behörden- und verfahrensübergreifender Prozess zu betrachten. Zielbild aus Behördensicht ist eine verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Begriffsklarheit und eindeutige Begriffsverwendung. Diese erleichtern die Kommunikation zwischen den Behörden erheblich bzw. machen diese überhaupt erst möglich.

Für eine verfahrensübergreifende Digitalisierung im Sinne der Stufe 4 des OZG-Reifegradmodells (s. Infobox 8) sind bundeseinheitliche, referenzierbare und eindeutige Datensätze eine Voraussetzung. Gleichzeitig sind die Zuständigkeitsgrenzen zu wahren.

Um den behörden- und verfahrensübergreifenden Datenaustausch zu ermöglichen, müssen die vorhandenen Datenbestände miteinander verknüpft und harmonisiert werden. Einkommensbezogene Datenströme, die im Rahmen von Verfahren wie rvBEA (s. Infobox 26) und KONSENS (s. Infobox 25) entstehen, besitzen eine hohe Relevanz für den zwischenbehördlichen Datenaustausch, den Datenaustausch mit Dritten (z.B. Arbeitgebern) und Behörden sowie für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten – Folgen für die Harmonisierung/Modularisierung

Eine eindeutige Zuordnung der Eingaben auf Nutzerseite löst jedoch nur begrenzt die Herausforderungen der bearbeitenden Behörde.

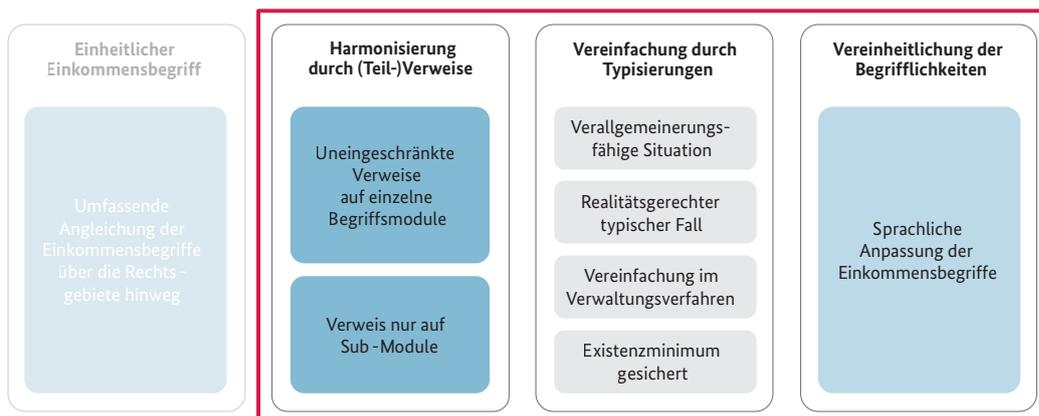


Abb. 37: Handlungsempfehlungen zur Harmonisierung aus Behördensicht

Während die Eingabe eindeutiger Daten durch den Nutzer die Antragsbearbeitung erleichtert, bleibt die Herausforderung der Eindeutigkeit von Begriffen für die Behördenmitarbeiter bestehen. Vor allem wenn sich durch Abzüge oder Hinzurechnungen Werte ändern. Häufig sind dafür Basisinformationen erforderlich, die derzeit ebenfalls vom Nutzer abgefragt oder von anderen Behörden abgerufen werden. Damit verschwindet ein wesentlicher Teil der Antragsbearbeitung aus Nutzersicht in den Hintergrund.

Übernehmen andere Behörden die Daten, so erschwert die Zuständigkeitssicht oft die eindeutige Zuordnung. Datensätze, mit denen Sachbearbeiter innerhalb einer Behörde bzw. eines Fachverfahrens arbeiten, die Behörden an die Sachbearbeiter übergeben, sind nicht im Sinne verfahrensübergreifender Logiken modularisiert.

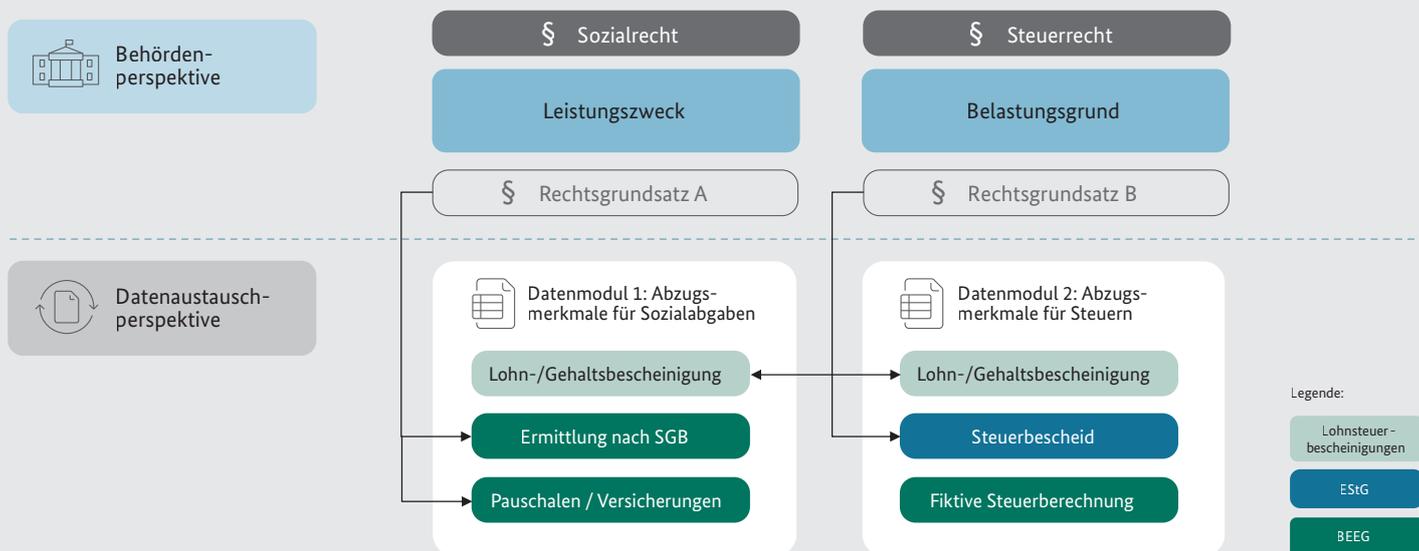


Abb. 38: Modularisierungsansatz im Verwaltungsvollzug

Die Modellierungen zeigen: Eine verfahrensübergreifende Modularisierung kann helfen, Bearbeitungsschritte in der Sachbearbeitung in den Fachverfahren zu vereinfachen. Die verfahrensübergreifende Nutzung von (Sub-) Modulen und ihren dazugehörigen Datenfeldern in den elektronischen Fachverfahren der Behörden stößt bei den Rechtsprinzipien sowie den Belastungsgründen und Leistungszwecken der jeweiligen Verwaltungsleistung an ihre Grenzen, wie Abschnitt 5.2 zeigt. Dies hält jedoch nicht davon ab, die großen Datenströme, die im Zusammenhang mit der Einkommenserfassung stehen, effektiv und im Sinne einer aufwandsarmen Gestaltung der Verwaltungsleistungen zum Wohle der Bürger und Behörden zu nutzen. Die Modularisierung schafft datensparsame Bezugsgrößen, die sich weiterhin verfahrensspezifisch differenzieren lassen.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Die verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Betrachtung der Harmonisierung und Modularisierung sollte, wie das Beispiel ELFE zeigt, die Datenaustauschperspektive in den Mittelpunkt rücken. Die verfahrens- und zuständigkeitsübergreifende Betrachtungsweise spielt in den Stufen 3 und 4 des OZG-Reifegradmodells eine wesentliche Rolle.
- Die einkommensbezogenen Datenströme wie rvBEA, ELSTER und DEÜV müssen visualisiert werden, um Bezüge zu einzelnen Verwaltungsverfahren festzustellen. Die bestehenden Datenfelder sind über alle betroffenen Zuständigkeitsbereiche hinweg verfahrensübergreifend kontinuierlich abzugleichen.
- Als Ergebnis sollen möglichst verfahrensübergreifend eindeutige referenzierbare Datenfelder entstehen. Um eine einheitliche Datennutzung sowie einen verfahrensübergreifenden Datenabruf und -abgleich zu sichern, sollten Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen (Datenmodelle auf Basis einer Begriffsmodularisierung), Datenzuständigkeiten und Datenquellen in einem Data Dictionary festgehalten werden und verbindlich gelten. Erst dann lassen sich die Begriffsmodule in Form von Datenfeldern mit den notwendigen Informationen zur technischen Datenstruktur abbilden.
- Datenarchitektur und Informationen zur technischen Datenstruktur sollen bereits im Gesetzgebungsverfahren mitberücksichtigt werden



DATA DICTIONARY

Ein Data Dictionary ist im Sinne dieses Gutachtens ein Glossar für Begriffe und Daten. Im Data Dictionary werden neben den Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen der Rechtsbegriffe (Datenmodelle auf Basis von Begriffsmodulen) auch Zuständigkeiten und Datenquellen definiert:

- Ein Data Dictionary kann in Modulen definierte und in eindeutigen Datenstrukturen abbildbare Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten sowie dezentral bestehende Referenzwerke integrieren.
- Ein Data Dictionary unterstützt den Aushandlungsprozess zwischen den einzelnen Ressorts und fachlichen Stellen.
- Es enthält erforderliche Synonyme und Querverweise und hilft Parallel-Entwicklungen von Begriffsdefinitionen zu vermeiden.
- Es zeigt gegebenenfalls vorhandene Uneindeutigkeiten und macht transparent, wo eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen möglich oder geboten ist.
- Es bildet die Grundlage für die Erarbeitung verfahrensübergreifender Module.
- Es schafft Transparenz über die Zuständigkeiten in der digitalen Welt.
- Es ist ein Zwischenschritt zur Ertüchtigung des FIM-Repositorys, wo auf Basis der eindeutigen Bedeutungs- und Begriffsdefinitionen auch Datenstrukturen definiert werden können, wie dieses Gutachten noch ausführt.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Einführung bundeseinheitlicher Referenzen in einem Data Dictionary zu einkommensbezogenen Daten oder auch allgemein zu Daten anderer wesentlicher Rechtsbegriffe würde von einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage profitieren. Gesetzlich festzuhalten sind

- die beteiligten Akteure (Wer stellt die Daten bereit? Wer kann auf die Daten zugreifen?),
- die Genehmigungsstellen (Wer koordiniert, steuert und genehmigt die technischen und organisatorischen Verfahren?),
- die technischen Grundlagen (z. B. Vereinheitlichung der Datenfelder, Einführung, Koordinierung und Steuerung von Datenaustauschstandards) sowie
- die organisatorischen Grundlagen (z. B. Einrichtung, Koordination, Steuerung und Überwachung des Data Dictionary).

Die im Aufbau befindliche Verwaltungsdaten-Informationsplattform gem. § 5a Abs. 2 Bundesstatistikgesetz und/oder die Registerlandkarte gem. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Identifikationsnummerngesetz könnten Werkzeug eines Data Dictionary sein.

Zudem sind die Verwaltungsdaten-Informationsplattform bzw. die Registerlandkarte wichtige Werkzeuge, um

- im Sinne des Once-Only-Checks zu prüfen, ob und inwieweit im Zuge der Vorbereitung neuer Gesetze oder im Rahmen von Digitalisierungsprojekten auf bestehende Daten zurückgegriffen werden kann,
- Doppelungen von Datenbeständen aufzudecken und anschließend Mehrfachdatenhaltung zu reduzieren und
- durch Transparenz die Schaffung neuer Datenbestände gezielt zu verhindern.

6.4 Technische Voraussetzungen für die Digitaltauglichkeit von Rechtsbegriffen

Eine integrierte Datenarchitektur mit verfahrensübergreifend abgestimmten Datenfeldern und Datensätzen ist Voraussetzung, um einen Datenaustausch zu gewährleisten und eine fachlich korrekte Nachnutzung von Daten sicherzustellen. Sollen bspw. zwei Fachverfahren Daten austauschen, müssen diese „dieselbe Sprache sprechen“ (semantische Interoperabilität) in Bezug auf Datenfelder und die Bedeutung von Informationen. Die beschriebene fachliche Harmonisierung am Beispiel des Einkommensbegriff schafft die Grundlage für eine möglichst redundanzfreie, konsistente Datenhaltung über verschiedene Verfahren hinweg. Das Beispiel Einkommensbegriff zeigt, dass bereits die sprachliche Harmonisierung ohne materielle Änderung des Rechts über Zuständigkeiten und Rechtsgebiete hinweg wesentlich zu dieser Eindeutigkeit beitragen kann.

Soll ein Datenaustausch zwischen den verschiedenen Registern und Fachverfahren (vgl. Infobox 7 und Infobox 6) erfolgen, sind die technischen Schnittstellen sowie das Austauschformat abzustimmen.

Analog zur fachlichen Harmonisierung ist auch die technische Vereinheitlichung verfahrensübergreifend anzugehen. Aus dem in Abschnitt 6.3 empfohlenen Data Dictionary muss dazu ein Data Repository abgeleitet werden (d. h. die Abbildung der modularisierten Rechtsbegriffe auf Datenstrukturen bis auf Datenfeldebene).

DATA REPOSITORY



Das Data Repository nach Maßgaben dieses Gutachtens richtet sich an die Vollzugsbehörden. Es enthält im Zielbild alle Informationen, die auch das Data Dictionary bereithält und übersetzt die Begriffsdefinitionen in Datenfelder. Hierzu wird auch die technische Datenstruktur eines Begriffsmoduls definiert (Codelisten, Feldtypen, Datenfeldgruppen, Datenfelder etc.). Diese Informationen werden zur Erstellung von Formularen und Fachverfahren genutzt. So kann eine Standardisierung erreicht werden. Das FIM-Repository wird bereits im Zuge der OZG-Umsetzung für Stufe 3 befüllt.

Die Abbildung auf Datenfeldebene leistet ein Data Repository, d. h. die konkreten Vorgaben für beispielsweise einen Antrag stellt das Data Repository bereit. Das FIM-Repository als Beispiel wird bereits im Zuge der OZG-Umsetzung für Reifegrad 3 befüllt, jedoch wird die ganzheitliche fachlich-rechtliche Bewertung und Abstimmung von Begriffen ressortübergreifend vernachlässigt.¹⁶⁹

Daher wird als notwendiger Zwischenschritt empfohlen, die Harmonisierung von Rechtsbegriffen in Form einer Modularisierung von Rechtsbegriffen im Sinne dieses Gutachtens im Data Dictionary zu koordinieren, bis Repository und Dictionary sich widerspruchsfrei referenzieren können. Dazu ist eine Begriffsdefinition auf Rechtsetzungsseite eindeutig vorzugeben. Im Data Repository lassen sich die in Abschnitt 6.1 aus Rechtsbegriffen und Verweisen abgeleiteten Module (s. Abb. 34) als technische Datenstruktur abbilden und hinterlegen.

¹⁶⁹ OZG-Leitfaden: Vorgehen in Umsetzungsprojekten [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.4+Vorgehen+in+Umsetzungsprojekten> (ges. am 25.05.2021).

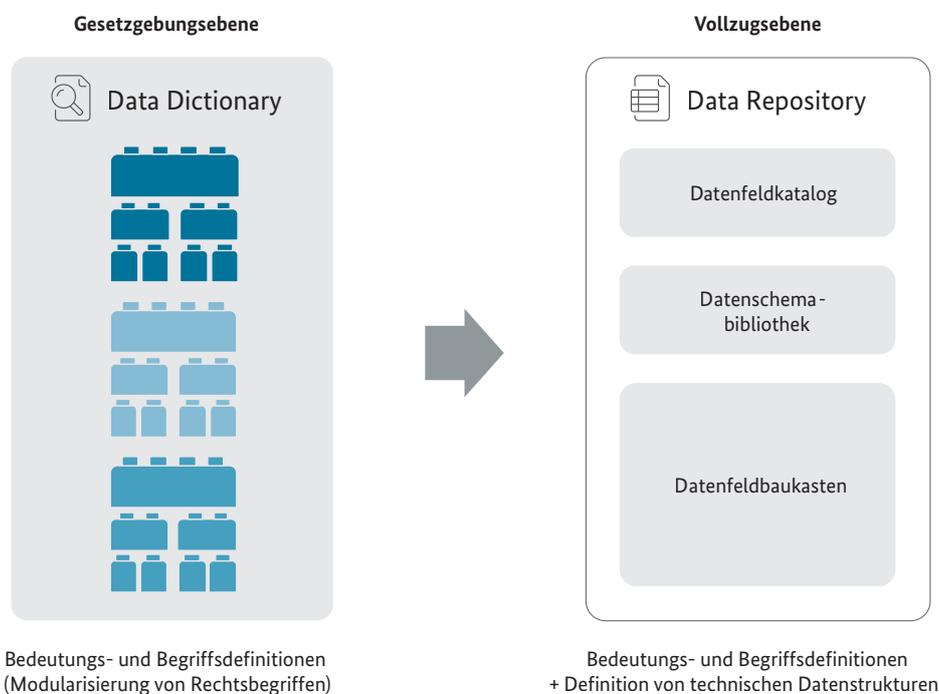


Abb. 39: Data Dictionary (Gesetzgebungsebene) und Data Repository (Vollzugsebene)

Das Data Repository sollte eine Cross-Reference-Liste enthalten, mit der sich nachvollziehen lässt, in welchen Verfahren die einzelnen Datenstrukturen genutzt werden. Für den im Gutachten betrachteten Einkommensbegriff würde dies bedeuten, dass anhand des Begriffes selbst alle betroffenen Verwaltungsleistungen referenziert werden. So können bei Änderungen der fachlichen Begriffe alle betroffenen Fachverfahren identifiziert werden, in denen die konkreten Datenstrukturen anzupassen sind. Das Data Repository gibt die Struktur der Information und deren Form vor. Als sinnvolle Best Practice hat sich verwaltungsebenenübergreifend XML und vor allem XFall innerhalb von XÖV bewährt.

XFALL

XFall ist der allgemeine Transportstandard und zugleich der fachliche Übertragungsstandard für spezielle behördliche Antragsverfahren. XFall umfasst einen universellen Transportcontainer für Dokumente (Briefumschlag), eine Bausteinsammlung und eine systematische Vorgabe für die Übertragung von Fachdaten (Formularfelder und weiterer antragsspezifischer Inhalt). Mit XFall kann damit für fast jedes behördliche Antragsverfahren ein uniformes Transportformat aufgesetzt werden.

Infobox 29: XFall-Standard¹⁷⁰

170 XRepository: XFall-Daten XÖV [online]. Abr. unter: https://www.xrepository.de/details/urn:xoev-de:it-plr:standard:xfall-daten_4.0.0 (ges. am 25.05.2021).



XÖV

XÖV ist ein XML-Standard zur elektronischen Übermittlung von textbasierten Informationen in der öffentlichen Verwaltung. Es ist ein textbasiertes Datenformat, welches die fachlichen (semantischen) Standards für den elektronischen Daten- und Informationsaustausch zwischen Behörden festsetzt. Ein XÖV-Standard definiert, in welcher textlichen Form Informationsbausteine übermittelt werden sollen. Beispielsweise definiert XMeld die Übermittlung von Adressdaten zwischen Meldebehörden und anderen Behörden. Für die Datenübermittlung zwischen dem Bürgeramt und der Bundesdruckerei wird XhD (Hoheitliche Dokumente) verwendet; für die Übermittlung von Daten zu Waffenbesitz gibt es den Standard XWaffe.

Infobox 30: XÖV-Standard¹⁷¹

Für die rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Akteuren des öffentlichen und oder privaten Sektors wurden bereits zahlreiche Kommunikationskanäle implementiert.¹⁷² Zudem gibt es sehr unterschiedliche Kommunikationsszenarien mit verschiedenen Verzeichnisdiensten.¹⁷³ Diese heterogene Dienste-Landschaft erforderte zahlreiche Schnittstellen und erschwerte in der Vergangenheit den direkten Datenaustausch (Point-to-Point). Hierfür haben sich aktuell verschiedene Integrationsmuster zur Überbrückung der heterogenen Landschaften bewährt. Als gelungene Integration über Systemgrenzen hinweg ist der Aufbau der G2X-Serviceplattform zu nennen, die auf den Erfahrungen der Umsetzung des besonderen elektronischen Behördenpostfachs (beBPo) fußt. G2X hat zum Ziel, die vollständige, rechtsverbindliche Abwicklung von Transaktionen im Bereich des E-Government mittels digitaler Signaturen zu ermöglichen. Solche Integrationsplattformen erleichtern die bidirektionale Anbindung von Verfahren und bieten eine fertige, standardisierte Kommunikationsinfrastruktur.



G2X

Mit dem G2X-Kommunikations-Dienst soll eine Kapselung der benötigten Funktionalitäten in einem zentralen Dienst erfolgen, der gesetzeskonforme elektronische Kommunikationskanäle ermöglicht. Dadurch können die bestehenden Schnittstellen konsolidiert werden. G2X ist die Infrastruktur für die rechtssichere elektronische Kommunikation von Behörden mit internen und externen Stellen. Die Abkürzung G2X steht für G = Government, also Regierung bzw. Behörden, die 2 steht für die englische Ziffer „two“, umgangssprachlich „to“ also „zu“, das X meint x-beliebige Kanäle.

Infobox 31: G2X¹⁷⁴

171 ITZBund: XÖV – Das Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung [online]. Abr. unter: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/standardloesungen/xoev/xoev.html> (ges. am 20.05.2021).

172 Zu nennen sind hier bspw. EGVP (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach), beBPo (besonderes Behördenpostfach), DE-Mail-Gateway, Virtuelle Poststellen (als Intermediäre).

173 Zu nennen sind bspw. DVDV (Deutsches Verwaltungsdienste-Verzeichnis) oder SAFE (Secure Access to Federated eJustice and E-Government).

174 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [online]. Abr. unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Dienste%20Bund/Dienstekonsolidierung_Newsletter_03.pdf?__blob=publicationFile (ges. am 25.05.2021).

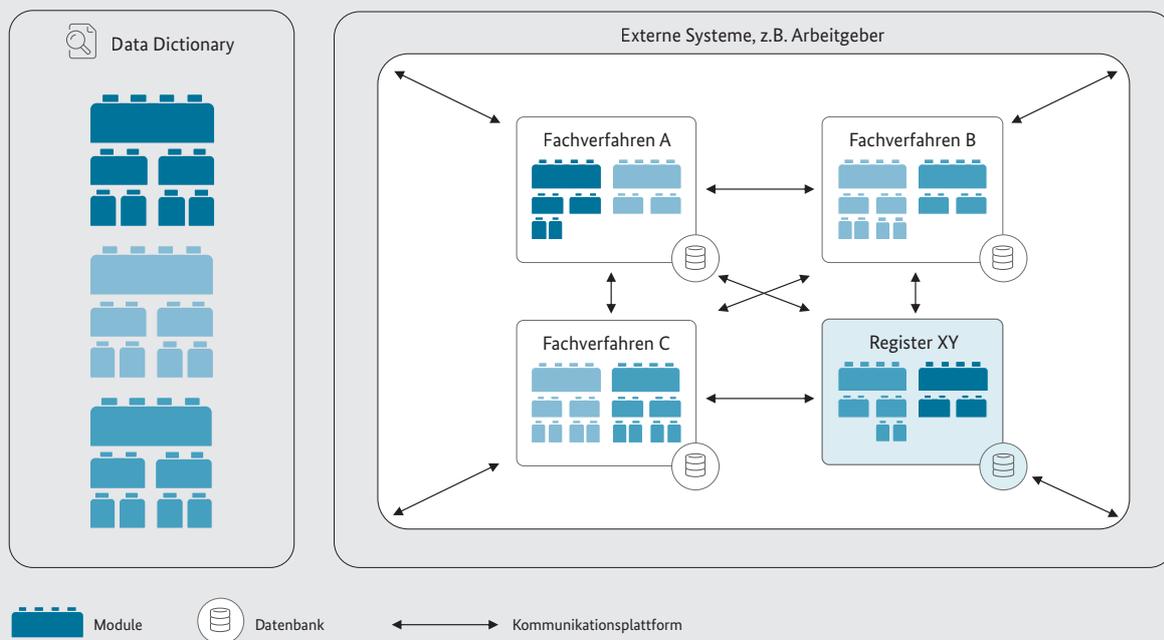


Abb. 40: Verfahrensübergreifender Datenaustausch Point-to-Point

Bei einem verfahrensübergreifenden Datenaustausch muss jedes Fachverfahren über die Information verfügen, an welche anderen Fachverfahren es Daten versenden kann. Dieses Prinzip ist vergleichbar mit einem Telefonnetz, in dem jeder Teilnehmer mit jedem anderen Teilnehmer direkt in Kontakt treten kann. Ein Telefonbuch liefert hierbei die Information, welche Teilnehmer unter welcher Telefonnummer erreichbar sind. Das Dienstverzeichnis der öffentlichen Verwaltung (DVDV) (vgl. Infobox 32) definiert sich selbst als eine Art Telefonbuch. DVDV lässt sich auch durch Kommunikationsplattformen wie G2X für eine eindeutige Adressierung nutzen. Dabei ist im Zuge einer Sachbearbeitung zu jedem Zeitpunkt klar, welche Daten welche zuständige Stelle nutzen darf („Zweckbindung der Daten“). Daten-Umfang und Format sind zwischen beiden Fachverfahren abgestimmt.

DVDV fungiert hierbei im übertragenen Sinne als Telefonbuch und G2X als Leitung oder Kommunikationskanal des verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausches.



DVDV

Das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) ist eine föderale Anwendung des IT-Planungsrates und fungiert als fach- und ebenenübergreifende Infrastrukturkomponente für Deutschlands E-Government-Landschaft. Etwa 30 000 Fachverfahren sind bundesweit im DVDV registriert. Das Protokoll zur Verschlüsselung von Nachrichten OSCI-Transport sichert die Kommunikation ab.

DVDV hat somit die Funktion einer zentralen Registrierungsstelle für Online-Dienste der öffentlichen Verwaltung. Über den DVDV-Server können Behörden Verbindungsdaten zum gewünschten Empfänger abfragen und dann zur Aufnahme einer Verbindung nutzen. Nach Erhalt der Verbindungsdaten und dem Aufbau der Kommunikation funktioniert der Datenaustausch unabhängig von DVDV.

Infobox 32: DVDV¹⁷⁵

DVDV und ergänzend die G2X-Serviceplattform als standardisierter Basis- und Querschnittsdienst zeigen, dass die technische Infrastruktur weit genug fortgeschritten und verfügbar ist. Zur Umsetzung einer integrierten Datenarchitektur sind damit die technischen Voraussetzungen grundsätzlich gegeben.

Neben der Zentralisierung von Datenstandards sehen die Infrastrukturen in Bund und Ländern in den jeweiligen IKT-Architekturen entsprechende Basis- und Querschnittsdienste vor. Vor allem der politische Druck zur OZG-Umsetzung führt zunehmend zu einem produktiven Ausrollen der notwendigen Basis- und Querschnittsdienste. Diese ITK-Infrastrukturen erlangen langsam die notwendige Reife, die verschiedenen Datenarchitekturen zu konsolidieren bzw. zu integrieren. Der Vorteil dieser integrierten Datenarchitektur: Sie vermeidet redundante Entwicklungen von Funktionalitäten in vielen Registern und Fachverfahren.

Stellen entkoppelte Basis- und Querschnittsdienste die nötigen Funktionalitäten bereit, existieren die technischen Voraussetzungen für eine produktive Nutzung einer abgestimmten modularen Begriffsdefinition. Da Kommunikationskanal und Form der Information mit Verweis auf die genannten Referenzen als technisch umsetzbar zu bewerten sind, ist nun der Inhalt der Information bzw. Bedeutung und Definition einer Information (bspw. eines Rechtsbegriffs) gemeinsam abzustimmen. Am Beispiel rvBEA beschreibt Abschnitt 4.5 anhand der Entgeltaten, welche Bedeutung die Abstimmung über einen datensparsamen Umgang bei großen Datenströmen verfahrensübergreifend hat.

Mit einer integrierten Datenarchitektur können Datenfelder, Datensätze und Datenströme zwischen Fachverfahren nachgenutzt werden. Daten der öffentlichen Verwaltung können aus technischer Sicht dort verbleiben, wo sie erhoben worden sind. Sie können damit und auch zukünftig dezentral gehalten werden. Die verpflichtende Umsetzung durch das OZG hat viele technologische Voraussetzungen für medienbruchfreie Prozesse geschaffen. Zugleich führte der Umsetzungsdruck jedoch zu einer gegenläufigen Parallelisierung in der Umsetzung, die einem Data Dictionary-Ansatz zuwiderläuft. Die Herausforderung, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des Reifegrads 4 OZG (s. Infobox 8) mit Once-Only-Prinzip ist nun die Standardisierung der Bedeutung und Form der Daten, bundeseinheitlich verbindlich zu regeln. Wie dies gelingen kann, wird im folgenden Abschnitt dargelegt.

¹⁷⁵ CIO: Infrastruktur (INF) Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis [online]. Abr. unter: https://www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Dienste-Bund/Infrastruktur/DVDV/dvdv_node.html (ges. am 20.05.2021); ITZBund: Verfahrensbeschreibung DVDV [online]. Abr. unter: https://www.itzbund.de/SharedDocs/Downloads/DE/itloesungen/standardloesungen/dvdv/DVDV_Verfahrensbeschreibung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (ges. am 20.05.2021).

Ausblick: Verfahrenübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter

Ist die verfahrenübergreifende Harmonisierung entsprechend fortgeschritten, könnte ein Datenrouter der nächste mögliche Schritt sein. Der Datenrouter baut auf den bestehenden Systemen auf, bildet jedoch eigene Schnittstellen zu den Fachverfahren und Registern. So können, Datenschutzkonformität und entsprechende Sicherheitsstandards vorausgesetzt, selektiv auch fachliche Daten aufgenommen und verteilt werden.

Darin besteht der Vorteil, dass für Bürger, Unternehmen und die Behörden selbst ein verfahrenübergreifender Zugangs- oder Verteilpunkt entsteht. So können zum Beispiel bei Rückfragen, Auskunftersuchen oder Einwilligungsbedarf Daten über angebundene Systeme wie Servicekonten oder Formularsysteme ausgetauscht werden. Im Projekt FIT-Connect wird mit der XFall API¹⁷⁶ zum Beispiel die Übergabe von Antragssystemen an die einzelnen Fachverfahren im Rahmen eines Proof of Concept (PoC) erprobt.¹⁷⁷ Optional und in begrenztem Umfang ist die Übertragung von fachlichen Daten dort bereits enthalten.

Durch die Weiterentwicklung in Richtung verfahrenübergreifender Datenrouter bzw. eines Datenrouterverbundes könnte die Etablierung von Datenaustauschbeziehungen zwischen dezentralen Datenbeständen und Fachverfahren stark vereinfacht werden. Eine solche Verbindungsplattform, die über die bestehenden Funktionen bloßer Verzeichnisdienste und sektorspezifischer Datenaustauschregime hinausgeht, würde Integrationskosten senken und einzelne Fachverfahrens- und Datenquellenbetreiber entlasten. Je weniger sich aber die einzelnen Verbundteilnehmer „kennen“, desto stärker sind sie darauf angewiesen, dass Datenquellen zu ihrem Datenbedarf passen und inhaltlich wohldefiniert sind. Dafür ist die behördenübergreifende Harmonisierung der technischen Datenstruktur eine zwingende Voraussetzung.

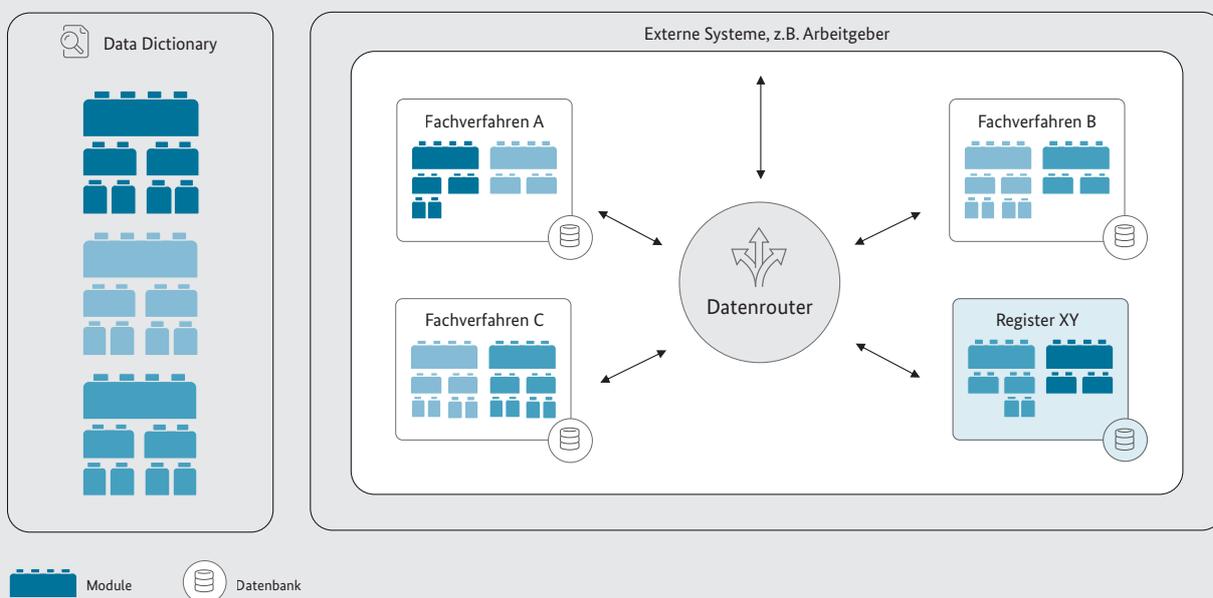


Abb. 41: Verfahrenübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter

¹⁷⁶ API steht für Application Programming Interface und kann ins Deutsche als Programmierschnittstelle übersetzt werden. API ist ein Programmteil eines Softwaresystems, der anderen Programmen für Anbindung an dieses System bereitgestellt wird.

¹⁷⁷ Föderale IT-Kooperation: Überblick über die XFall API [online]. Abr. unter: https://fit-connect.fitko.de/docs/antrags-api/docs/_Overview.md (ges. am 20.05.2021).

ERKENNTNISSE

Eine integrierte Datenarchitektur mit verfahrensübergreifend abgestimmten Datenfeldern und Datenstrukturen ist Voraussetzung, um einen Datenaustausch zu gewährleisten und eine fachlich korrekte Nachnutzung von Daten sicherzustellen.

Zum Datenaustausch müssen die Fachverfahren dieselbe Sprache sprechen (semantische Interoperabilität). Semantische Interoperabilität schafft die Grundlage für einen möglichst redundanzfreie konsistente Datenhaltung über verschiedene Verfahren hinweg.

Die G2X-Serviceplattform erleichtert die bidirektionale Anbindung von Verfahren und bietet beispielhaft eine fertige standardisierte Kommunikationsinfrastruktur. G2X fungiert als Leitung oder Kommunikationskanal beim verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausch.

DVDV lässt sich als Telefonbuch oder (Verbindungsdatenbank) beim verfahrensübergreifenden elektronischen Datenaustausch nutzen.

Die technische Datenstruktur der öffentlichen Verwaltung ist weit genug fortgeschritten. Die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung einer integrierten Datenstruktur sind gegeben. Die Daten können auch künftig dezentral gehalten werden, mit einer integrierten Datenarchitektur sind sie jedoch zwischen Fachverfahren nachnutzbar.

OZG führt durch Umsetzungsdruck zu einer gegenläufigen Parallelisierung. Der Top-Down-Ansatz des Data Dictionary, die Standardisierung von Bedeutung und Form der Daten muss bundeseinheitlich und verbindlich werden.

6.5 Der modularisierte Rechtsbegriff im digitalisierten Verwaltungsvollzug

Digitaltauglichkeit von Gesetzen

Moderne Gesetzgebung muss Digitaltauglichkeit bereits bei der Formulierung von Gesetzen berücksichtigen, um einen effizienten, bürger- und behördenfreundlichen digitalen Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Die Anforderungen an einen reibungslosen Verwaltungsvollzug sind zu jeder Zeit im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Wird im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens und bei einer Bereinigung des Rechtsbestands durch die Modularisierung uneinheitlich gebrauchter Rechtsbegriffe eine begriffliche Harmonisierung erreicht, lassen sich die harmonisierten Begriffe in Form der definierten Module in Datenfeldern abbilden und damit in Fachverfahren nutzen. Die Rechtsbegriffe wären digitaltauglich.

Wie wird das erreicht?

Ein Data Dictionary (bundeseinheitliches Referenzwerk) kann in Modulen definierte und in eindeutigen Datenstrukturen abbildbare Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten sowie dezentral bestehende Referenzwerke integrieren. Ein Data Dictionary ist dabei als Zwischenschritt zu verstehen; es unterstützt den Aushandlungsprozess zwischen den einzelnen Ressorts und enthält erforderliche Synonyme und Querverweise. Das Data Dictionary sollte bundesweit verbindlich für die Nutzung von Rechtsbegriffen befüllt werden und gelten. Im Ergebnis müssen dann für die Digitalisierung erforderliche Datenfeld- sowie Datenfeldgruppendefinitionen erzeugt werden. Diese werden im nächsten Schritt in einem Data Repository gepflegt, sobald die Rechtsetzungsseite die Rechtsbegriffe harmonisiert hat.

Ein Data Dictionary unterstützt somit den Gesetzgeber dabei, bestehende Rechtsbegriffe zu harmonisieren und neue Rechtstexte zu erarbeiten. Es enthält dazu lediglich die Bezeichnungen für die Datenfeldgruppen und Datenfelder sowie die entsprechenden Kardinalitäten. Erfassen sollte es zudem weitere Informationen wie die Zuständigkeiten für die Pflege, Verknüpfungen zu konkreten Gesetzen und die verbindlichen Quellen für die tatsächlichen Informationen (z. B. Personenstandsregister).

Das Data Repository hingegen richtet sich an die Vollzugsbehörden und Fachverfahrenshersteller, welche die konkreten Stammdaten für die Erstellung von Formularen und Fachverfahren nutzen sollen. Daher müssen an dieser Stelle auch technische Informationen wie Feldtypen, Feldlängen und Validierungsinformationen enthalten sein, welche erst zu einer vollständigen Standardisierung führen.

Eine Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung würde die begriffsdefinitorische Harmonisierung auf Rechtsetzungsseite fördern. So besteht bspw. seit 2018 in Dänemark ein obligatorischer Digitalisierungstauglichkeitscheck für Gesetze.¹⁷⁸ Leitprinzipien für den Digital-Check sind einfache, klare Regeln, digitale Kommunikation, die Möglichkeit der automatischen Sachbearbeitung, einheitliche Begriffe und Definitionen sowie eine Nachnutzbarkeit der Daten.¹⁷⁹ Die Digitaltauglichkeit von Gesetzen fördern weitere (geplante) Maßnahmen wie ein Digital-TÜV, Wirksamkeits- und Praxis-Checks sowie ein weitreichenderes Einbinden von Betroffenen und Gesetzgebungslaboren.¹⁸⁰ Auch auf europäischer Ebene werden Ansätze zur Formulierung von digitaltauglichen Gesetzen vorangetrieben.¹⁸¹ Die Anbindungsfähigkeit zur EU-Ebene ist bei deutschen Maßnahmen und Initiativen zur Förderung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen stets mitzudenken.

Der folgende Abschnitt erörtert, wie sich ein modularisierter Rechtsbegriff auf Datenfelder übertragen lässt, um im Verwaltungsverfahren genutzt zu werden.

FIM-Repository als Lösung?

Genau an dieser Stelle setzt das FIM an: FIM sieht vor, dass die Ministerialverwaltung im Zuge der Gesetzesvorbereitung neben dem Gesetzestext auch die konkreten, digitalisierbaren Vollzugsinformationen bereitstellt.¹⁸² Hierzu gehören neben einem bundesweit einheitlichen Stammtext, welcher die Verwaltungsleistung für die Verwaltungskunden beschreibt, ein Prozessmodell für den Verwaltungsvollzug sowie ein entsprechendes

178 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019): Digitalisierungstauglichkeitscheck. Beispiele aus Dänemark [online]. Abr. unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/96990/Digitalisierungstauglichkeit.pdf> (ges. am 01.05.2021).

179 Vollständige Liste der Prinzipien s. in: Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019): Digitalisierungstauglichkeitscheck (Fn. 178), S. 5.

180 Nationaler Normenkontrollrat: 6. Kernbotschaft NKR-Gutachten 2019 [online]. Abr. unter: 6. Kernbotschaft NKR-Gutachten 2019 (bund.de) (ges. am 25.05.2021).

181 Vgl. Joinup – European Commission: Digital-ready Policymaking. [online]. Abr. unter: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policymaking> (ges. am 01.05.2021).

182 Vgl. FIM Portal [online]. Abr. unter: <https://fimportal.de/> (ges. am 24.05.2021).

Datenmodell (Stammdatenschema). Dieses Datenmodell enthält alle für den Verwaltungsvollzug erforderlichen Datenfelder, Datenfeldgruppen, Code-Listen und Regeln. Die Datenfelder haben neben einer standardisierten Bezeichnung auch definierte Datentypen, Feldlängen sowie Plausibilisierungsregeln.

Die zu nutzenden Datenfelder, Datenfeldgruppen, Code-Listen und Regeln werden in einem zentralen FIM-Repository verwaltet. Einmal von der FIM-Bundesredaktion freigegeben, sollen Bundesbehörden und Länder diese nachnutzen können. Somit bietet FIM den konzeptionellen und in Teilen auch praktischen Ausgangspunkt für eine durchgängige Verwaltungsdigitalisierung.

Allerdings erreicht das FIM-Konzept in der Praxis bisweilen noch nicht die gewünschte Reichweite:

1. FIM-Stamminformationen (Texte, Datenfelder und Prozesse) für Bundesgesetze, welche Länder bzw. Kommunen vollziehen, erstellen die Bundesländer im verteilten Vorgehen und nicht die Bundesebene.¹⁸³ Obwohl dies das FIM-Konzept anders vorsieht.
2. Im Leistungskatalog werden aktuell nur zehn standardisierte Datenfelder und 19 Stammdatenschemata für Verwaltungsleistungen veröffentlicht.¹⁸⁴
3. Die FIM-Vorgaben wurden bisher – mit Ausnahme der allgemeinen Leistungsinformationen – nicht verpflichtend gefordert und werden daher nicht durchgängig in den Ländern und Kommunen angewendet.¹⁸⁵ Auch die Einbindung der Vorgaben durch FIM werden derzeit noch nicht hinreichend in OZG und E-Gesetzgebung berücksichtigt.

Das aktuelle Vorgehen im Rahmen der OZG-Umsetzung führt wie an Fallbeispielen im Gutachten dargestellt zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Datenmodellierung. Zudem lassen die Zeitpläne vieler Digitalisierungsvorhaben wenig Raum für ressortübergreifende Harmonisierungen.

Der hohe Digitalisierungsdruck kann somit verfahrensbezogen zu einem ausschließlichen Fokus auf die digitale Bereitstellung aller vom OZG erfassten Verwaltungsleistungen führen. Organisations- und Prozessoptimierungen sowie Standardisierungen sind dabei wenig berücksichtigt. Eine Datenharmonisierung muss einer Digitalisierung vorgelagert sein. Eine simultane Erstellung unterschiedlicher Datenmodelle in den Bundesländern führt zu keinem befriedigenden Ergebnis.

Dies erschwert eine verfahrensübergreifende Harmonisierung und/oder Modularisierung, wie sie sich aus den Erkenntnissen der Rechtsbegriff-Analyse ergibt. Dies ist dann mit einem großen Aufwand nachträglich zu korrigieren. Deshalb ist die datenstrukturelle Abbildung der rechtlich abgeleiteten Module (vgl. Abschnitt 6.3) bei der Modellierung zu berücksichtigen.

Die Schaffung von einheitlichen Datenmodellen gelingt nur über einen verbindlichen Top-Down-Ansatz. Wie im FIM-Konzept vorgesehen, sind die Datenmodelle auf der Gesetzgebungsebene verbindlich zu definieren. Hierzu sind folgende Schritte erforderlich:

183 Vgl. IT-Planungsrat: OZG-Umsetzung [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html (ges. am 24.05.2021).

184 Vgl. FIM Portal: [online]. Abr. unter: <https://fimpportal.de/suche/%3FsearchWord=%26L=%26D=1%26P?cHash=96354fc09737c644350b5897649c69bc> (ges. am 24.05.2021).

185 Vgl. IT-Planungsrat: 26. Sitzung des IT-Planungsrats vom 28. Juni 2018 [online]. Abr. unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Sitzung_26.html?pos=2 (ges. am 25.05.2021); Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung nach § 3 Abs. 2a des E-Government-Gesetzes [online]. Abr. unter: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/167/1916780.pdf> (ges. am 25.05.2021).

1. Eine zentrale Stelle für den Betrieb eines einheitlich geltenden Data Repositorys ist zu schaffen oder zu ertüchtigen.

Ein Data Repository muss als kleinster gemeinsamer Nenner ressortübergreifend einheitliche Datenfeldbeschreibungen enthalten. Neben einer entsprechenden Bezeichnung müssen auch Feldtypen, Feldlängen und Validierungsregeln enthalten sein. Falls Datenfelder fehlen, sind diese vor der Eintragung in das Repository mit allen Ressorts abzustimmen.

Eine Ebene höher sollten einzelne Datenfelder zu Gruppen zusammengefasst werden, welche ebenfalls für eine verpflichtende Nachnutzung freizugeben sind.

Im aktuell vorhandenen FIM-Repository für Datenfelder lässt sich jedes Datenfeld mit den nachfolgenden Attributen hinterlegen (technische Datenstruktur eines Begriffsmoduls):

Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit	
ID	F82000976
Name	Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit
Bezeichnung	<ul style="list-style-type: none"> • Eingabe: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit • Ausgabe: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit
Hilfetext	<ul style="list-style-type: none"> • Eingabe:
Beschreibung	(keine)
Definition	(keine)
Bezug	Bezug zu Rechtsnorm oder Standardisierungsvorhaben: (keiner)
Redaktionsinfo	<ul style="list-style-type: none"> • Status: Aktiv • Erstellt am 25.05.2021
Strukturelementart	Rechtsnormgebunden
Feldart	Statisch
Datentyp	Geldbetrag
Präzisierung	(keine)
Inhalt	(keiner)
Regeln	
(keine)	
Versionen	
(keine)	
Referenzen	
G82000441 Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit 1	

Abb. 42: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit – beispielhafte Darstellung im FIM

Die einzelnen Datenfelder können wiederum zu Gruppen zusammengefasst werden und somit Rechtsbegriffe teilweise oder vollständig in einem Datenmodell abbilden. Die folgende Darstellung verdeutlicht dies an einem Teilbereich des derzeitigen einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs. Dieser weist bereits eine recht klare Modularisierung auf, die zu Darstellungszwecken genutzt werden kann. Damit soll aber nicht der noch erforderlichen Harmonisierung der Module über die Rechtsgebiete hinweg vorgegriffen werden.



Abb. 43: Datenfeldgruppe „Einkommen“ – beispielhafte Darstellung im FIM

Die mit einem „G“ beginnenden IDs weisen auf eine Datenfeldgruppe hin, welche einen strukturierenden Charakter hat. Datenfeldgruppen können Datenfelder und auch weitere Datenfeldgruppen zusammenfassen. Bei den mit „F“ beginnenden IDs handelt es sich hingegen um konkrete Datenfelder, welche einen Wert enthalten können.

Die vorangestellten Zahlen (z. B. 1 oder 0:1) sind sogenannte Kardinalitäten, welche die minimalen und maximalen Auftretenshäufigkeiten ausweisen. So steht „0:1“ dafür, dass ein konkretes Subjekt oder Objekt nicht zwingend über das entsprechende Attribut verfügen muss, jedoch maximal eine Ausprägung haben darf. Die „1“ hingegen gibt an, dass genau eine Angabe erfolgen muss.

Zusätzlich können für die Nutzung der Datenfeldgruppen und Datenfelder auch Regeln hinterlegt werden, wie oder wann eine Anwendung der Datenfelder und Datenfeldgruppen erfolgen soll. Über zu hinterlegende Code-listen lassen sich einem Datenfeld definierte Wertelisten zuweisen. Den Zusammenhang der genannten Objekte verdeutlicht folgende Grafik:

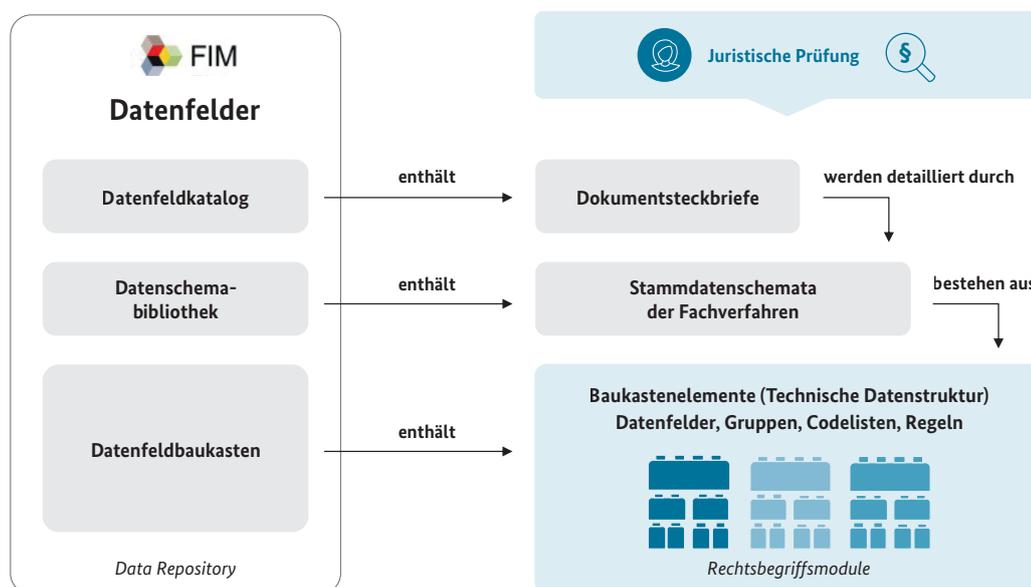


Abb. 44: FIM-Baustein Datenfelder im Zusammenspiel mit Rechtsbegriffsmodulen

2. Datenmodell für Rechtsbegriffe

Ausgangspunkt für die Befüllung des Repositorys sollte ein Datenmodell aller Rechtsbegriffe sein. Dies enthält auch allgemeine Eigenschaften und Identifikatoren, möglichst unabhängig vom jeweiligen Fachkontext. Dies beschreibt z. B. der am 01.04.2021 vom BMWi veröffentlichte Standard XUnternehmen (s. Infobox 33). Dabei ist jedoch eine ressortübergreifende Abstimmung und Anwendung sicherzustellen.¹⁸⁶

In einem nächsten Schritt sollten die zuständigen Fachressorts, in Abstimmung mit allen anderen Ressorts, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Rechtsbegriffe definieren und in einer Datenstruktur dokumentieren. Hierbei muss, wie beschrieben, auf eine Datenfeldebene heruntergebrochen werden. Entweder sind die für die

¹⁸⁶ XUnternehmen: Kerndatenmodell in der Version 1.0 veröffentlicht [online]. Abr. unter: <http://xunternehmen.de/kerndatenmodell-in-der-version-1-0-veroeffentlicht> (ges. am 25.05.2021).

Beschreibung des Rechtsbegriffs erforderlichen Datenfelder aus einem zentralen Repository zu beziehen oder, falls nicht vorhanden, neu zu definieren. Alle Ressorts müssen jede neue Definition akzeptieren. Für die inhaltliche Abstimmung sowie Betrieb und Pflege eines solchen Repositories bedarf es einer zentralen Stelle, wie der FIM-Bundesredaktion.

Danach erfolgt eine Zusammensetzung der Datenfelder zu Datenfeldgruppen, welche zunächst die kleinste sinnvolle Einheit eines Rechtsbegriffs bilden. Diese Gruppen können wiederum zu einem in der Ressorthoheit liegenden größeren Rechtszusammenhang zusammengefasst werden.

Neben konkreten Datentypen, Feldlängen und Plausibilisierungen benötigen Datenfeldgruppen auch die Angabe der minimalen und maximalen Kardinalitäten.

Die so erzeugten Rechtszusammenhänge sind wiederum im Repository für die Wieder- und Weiterverwendung abzulegen. Über Datenfeldgruppen lassen sich so Übereinstimmungen in Formularen und Verfahrensgängen identifizieren.¹⁸⁷

3. Datenmodell für konkrete Verwaltungsleistungen

Aufbauend auf diesen modularisierten Rechtsbegriffen sind die erforderlichen Daten für den konkreten Verwaltungsvollzug pro Leistung verbindlich zu strukturieren. Dies wird im FIM-Kontext als Stammdatenschema definiert. Dieses Stammdatenschema darf ausschließlich aus den Datenfeldern und Datenfeldgruppen des Repositories bestehen.

Die rechtsetzende Ebene muss für die jeweiligen Datenfelder bzw. Datenfeldgruppen die Quelle für die zu verarbeitenden Daten vorgeben. Dies darf nicht im Ermessen der Vollzugsebene liegen.



XUNTERNEHMEN

Mit XUnternehmen hat die Wirtschaftsministerkonferenz 2020 einen Datenstandard für die Wirtschaftsverwaltung beschlossen. Für wirtschaftsbezogene Verwaltungsdienstleistungen liefert XUnternehmen XÖV-Fachmodule zur Anbindung von Fachverfahren (s. Infobox 6). Für die Umsetzung wirtschaftsbezogener Verwaltungsleistungen liefert XUnternehmen Datenstandards und die informationstechnische Darstellung der Stammdaten von Unternehmen, diese werden in einem allgemeinen Datenstandard dem Kerndatenmodell definiert. Das Kerndatenmodell wird in FIM als nachnutzbares Basismodul für XÖV-Standards (s. Infobox 30) bereitgestellt.

Infobox 33: XUnternehmen-Standard

¹⁸⁷ Vgl. Leitfaden OZG-Umsetzung: 6.2 Recht und Vollzug [online]. Abr. unter: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/6.2+Recht+und+Vollzug> (ges. am 25.05.2021). Abb. 46.

Die verfahrensübergreifende Betrachtung der Harmonisierung und Modularisierung im historisch gewachsenen Rechtsbestand zeigt: Das nachträgliche Bereinigen der gewachsenen Verfahrensstrukturen geht mit großen Herausforderungen einher. Deswegen sollte die Erstellung erforderlicher Datenmodelle von der Vollzugsebene auf die Ebene der Gesetzgebung zurückgeholt werden. Nur so lässt sich eine fach- und behördenübergreifende Datenstrukturstandardisierung erreichen. Die Nutzung dieser Datenmodelle sollte schnellstmöglich für aktuell laufende Digitalisierungsvorhaben, wie OZG-Umsetzung und E-Gesetzgebung, als verbindlich erklärt werden. Denn je länger die Vollzugsbehörden z. B. für die Erstellung von Online-Formularen freie Hand haben, umso mehr Fakten werden geschaffen, die eine spätere Standardisierung zumindest erschweren.

Das Erstellen von FIM-Artefakten (Stammtext, Stammdatenfelder und Stammprozesse) muss künftig zwingend im Rahmen einer Gesetzeserstellung oder -novellierung erfolgen. Eine nachgelagerte Erstellung steht einer effizienten Digitalisierung entgegen. Der im Gutachten betrachtete Einkommensbegriff steht aufgrund seiner Reichweite im Sinne der betroffenen Verwaltungsleistungen und der hohen Sichtbarkeit beim Bürger als Musterbeispiel für die Notwendigkeit einer Digitaltauglichkeitsprüfung bereits im Gesetzgebungsprozess.

Schritte zur Digitaltauglichkeit – „Aufräumen“ im Rechtsbestand

Der Modularisierungsansatz zeigt anhand des Einkommensbegriffs, dass die verfahrensübergreifende Betrachtung von Rechtsbegriffen bundeseinheitlich erfolgen muss. Es besteht eine direkte Beziehung zwischen verfahrensübergreifend relevanten Rechtsbegriffen und Eindeutigkeit aus Sicht der Datenfeldlogik. Vorbehaltlich der im Einzelfall noch erforderlichen juristischen Prüfung einzelner Module lässt sich ableiten, dass die Übersetzung von modularisierten Rechtsbegriffen in technische Datenstrukturen bzw. in Datenfelder wesentlich zur Digitalisierung des Rechtsbestands beitragen kann. Damit lässt sich bereits im Prozess der Bereinigung des Rechtsbestands durch die Kartierung der Begriffslandschaft und die Ertüchtigung des FIM-Repositorys der „Werkzeugkasten“ für die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht komplettieren.

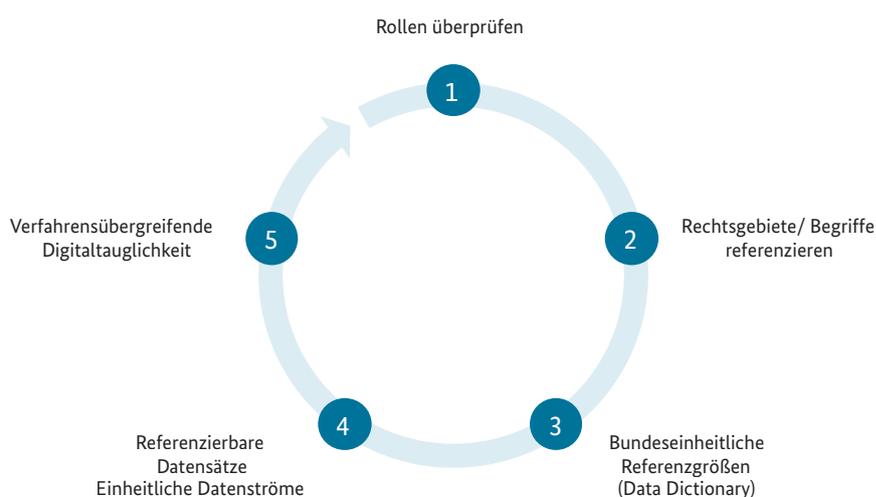


Abb. 45: Ansatz zur Prüfung von Digitaltauglichkeit im Rechtsbestand

Das dargestellte Modell greift diese Idee in Bezug auf die Digitalisierung des Rechtsbestands auf. Die unter Punkt 1 aufgeführten Rollen können „klassisch“ im Sinne des Zuständigkeitsbereiches interpretiert werden. Zudem stehen die Rollen Primärdatenhalter und Datennachnutzer in der digitalisierten Verwaltung im Mittelpunkt. So werden derzeit, wie das Beispiel ELFE in Abschnitt 4.4 zeigt, viele Gesetzesänderungen aus den Themenfeldern der OZG-Umsetzung angestoßen, die sich auf die Frage des Datenaustauschs über Zuständigkeitsgrenzen hinweg beziehen. Daraus ergeben sich Bezüge zu Rechtsbegriffen (Punkt 2), die verfahrensübergreifend zu referenzieren und zu analysieren sind.

Diese ergeben bestenfalls bundeseinheitliche Referenzgrößen (Punkt 3), die in einem Zwischenschritt, dem Data Dictionary bzw. einem bundeseinheitlichen Referenzwerk, das bereichsspezifische Data Dictionaries integriert, nachvollziehbar sind. Die daraus modellierten eindeutigen Rechtsbegriffe sind referenzierbar und verfahrensübergreifend einsetzbar (Punkt 4) und leisten einen Beitrag zur verfahrensübergreifenden Digitaltauglichkeit (Punkt 5).

Der Ansatz, vom Rechtsbegriff über die Leistung zum Datenfeld, den Übergang vom Gesetz zum Vollzug zu systematisieren, entspricht in wesentlichen Teilen der FIM-Methodik. Als Ergebnis mehrerer Iterationen, z. B. durch die Kartographie der dem Einkommensbegriff vergleichbarer Rechtsbegriffe, durch Digitalisierungslabore zu einzelnen Bausteinen oder vergleichbaren Maßnahmen, fügen sich Data Dictionary und Data Repository im Zielbild eines bundeseinheitlichen, sukzessive befüllten (FIM-) Repository zusammen.

Empfehlungen zur Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen von (E-)Gesetzgebung

Steht ein solches Instrument zur Verfügung, kann der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren die Digitaltauglichkeit von Rechtsbegriffen und -setzung prüfen. Auch besteht die Möglichkeit, vom Recht bis zur Vollzugsebene Folgenabschätzungen zu treffen, indem betroffene Verwaltungsleistungen und Fachverfahren verfahrensübergreifend identifiziert werden. Um dies in Zukunft zu gewährleisten, müssen rechtliche und technische Voraussetzungen erfüllt sein. Entsprechend werden folgende Handlungsempfehlungen aus dem Gutachten noch einmal hervorgehoben:

- Die Digitaltauglichkeit bzw. die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht ist gesetzlich zu verankern.
- Die Datenmodellierung muss von der Vollzugsebene auf die Ebene der Gesetzgebung überführt werden. Ein bundeseinheitliches Data Repository dient dann zusätzlich als Baustein der digitalen Folgenabschätzung im Gesetzgebungsprozess. Das bestehende FIM-Repository kann durch einen Zwischenschritt (Top-Down-Aus-handlungsprozess über eindeutige Bedeutung und Definition von Rechtsbegriffen mithilfe des Data Dictionary) hierfür ertüchtigt werden.
- Dringend zu empfehlen ist der darauf aufbauende Ausbau der Unterstützung der digitalen Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der E-Gesetzgebung. Die im Rechtsetzungsverfahren nachgenutzten oder (falls nicht vorhanden) neu definierten, für den Vollzug relevanten Informationen (Datenmodell, Zuständigkeiten, Datenquellen und technische Datenstrukturen) müssen im nächsten Schritt wieder in das Data Dictionary und Data Repository eingespeist werden und verbindlich gelten (vgl. Abb. 44).

Die Ausgestaltung der vorgeschlagenen analytischen Werkzeuge sollte gesondert begutachtet werden.

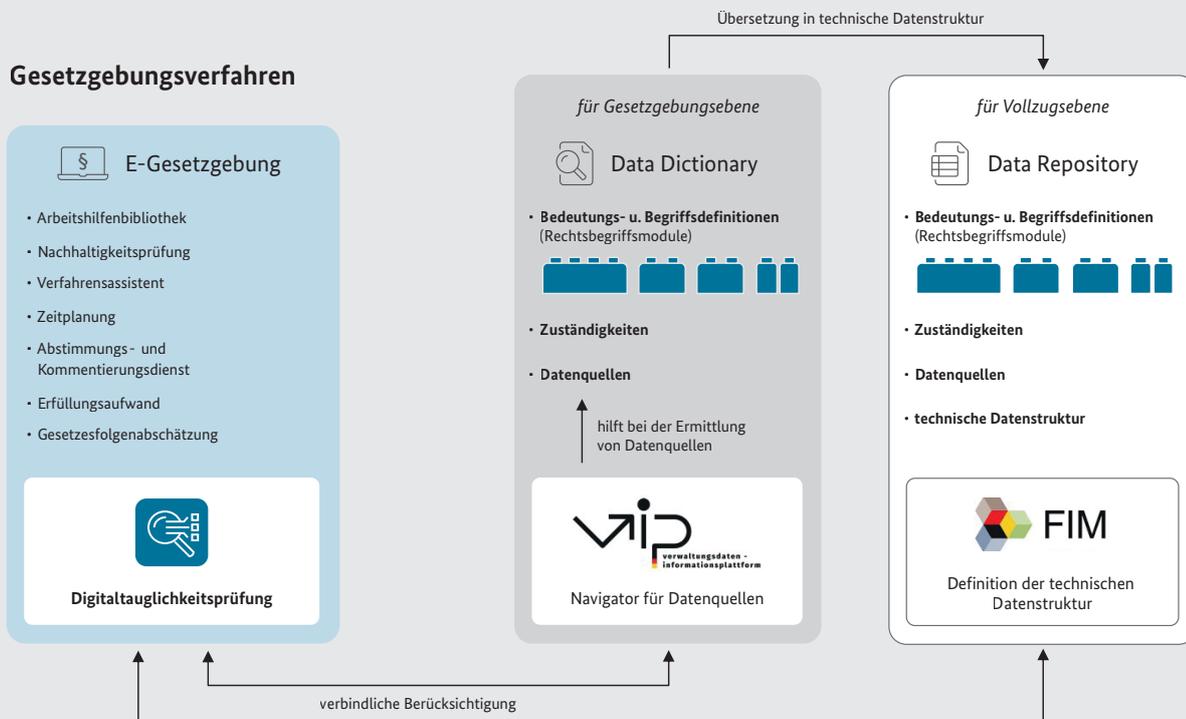


Abb. 46: Digitaltauglichkeitsprüfung mit Data Dictionary und Data Repository

ERKENNTNISSE

Für einen effizienten, bürger- und behördenfreundlichen digitalen Verwaltungsvollzug muss moderne Gesetzgebung Digitaltauglichkeit bereits bei der Formulierung der Gesetze leisten.

Vorbehaltlich der im Einzelfall noch erforderlichen juristischen Prüfung einzelner Module lässt sich ableiten, dass die Übersetzung von modularisierten Rechtsbegriffen in technische Datenstrukturen bzw. in Datenfelder wesentlich zur Digitalisierung des Rechtsbestands beiträgt.

Die harmonisierten Rechtsbegriffe lassen sich in Form definierter Module in Datenstrukturen abbilden. Ein bundesweit verbindliches Data Dictionary kann als Zwischenschritt zu einem Data Repository die in Modulen definierten und in eindeutigen Daten-Strukturen abgebildeten Rechtsbegriffsdefinitionen vorhalten.

Ein Data Repository als Tool für die Vollzugsebene pflegt die Datenfeld- und Datenfeldgruppen-Definitionen und enthält relevante technische Informationen zu den Daten.

Eine Digitaltauglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung als verpflichtender Teilprozess der E-Gesetzgebung fördert die begriffsdefinitorische Harmonisierung auf Rechtsetzungsseite. Die Daten-Harmonisierung muss der Digitalisierung vorgelagert werden, da eine simultane Erstellung unterschiedlicher Daten-Modelle in den Bundesländern zu keinem befriedigenden Ergebnis führt.

FIM bietet den konzeptionellen und in Teilen auch praktischen Ausgangspunkt für eine durchgängige Verwaltungsdigitalisierung. FIM ist in seiner Funktion in der Praxis jedoch noch nicht übergreifend implementiert.

Für die inhaltliche Abstimmung sowie Betrieb und Pflege eines Repositorys bedarf es einer zentralen Stelle, wie z. B. der FIM-Bundesredaktion.

Im Zielbild fügen sich Data Dictionary und Data Repository zu einem bundeseinheitlichen, sukzessive befüllten (FIM-) Repository zusammen.



AUSBLICK UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Im Rahmen der themenfeldspezifischen OZG-Umsetzung kommt den Fachverfahrensverantwortlichen die Rolle zu, Gesetzesänderungen anzustoßen. Sie können daher wesentlich zur Digitaltauglichkeitsprüfung des Rechtsbestands beitragen. Ähnlich wie beim Einkommensbegriff gilt es, verfahrensübergreifend relevante Rechtsbegriffe zu definieren und auf Harmonisierungs- bzw. Modularisierungspotenziale zu prüfen.
- Nachdem die Harmonisierung und Modularisierung über die einzelnen Themenfelder erfolgt, lassen sich daraus zuständigkeits- und verfahrensübergreifend Digitaltauglichkeits- und/ oder Ordnungskriterien ableiten und in ein Data Dictionary überführen. Hier werden Begriffs- und Bedeutungsdefinitionen verbindlich definiert. Die verbindliche ressortübergreifende Modularisierung der Rechtsbegriffe erfolgt über die zuständigen Ressorts und fachlichen Stellen im Rechtsetzungsverfahren. Das Data Dictionary dient als Zwischenschritt zur Ertüchtigung eines einheitlich geltenden Data Repositorys, das alle vollzugsrelevanten Informationen enthält. Das bestehende FIM-Repository kann hierfür ausgebaut werden.
- Ziel ist der Aufbau eines bundeseinheitlichen Data Repositorys. Im Rechtsetzungsverfahren erfolgt die Begriffsmodularisierung. Zudem wird die notwendige technische Datenstruktur definiert und in das Data Repository eingepflegt. Die Nutzung des FIM-Repositorys muss verbindlich sein. Dafür ist eine zentrale Stelle zu ertüchtigen (z. B. Bundesredaktion, die Föderale IT-Kooperation (FITKO)). Diese übernimmt dessen Betrieb und Pflege sowie Aufgaben der Qualitätssicherung und ggf. Begriffskonsolidierung gegenüber den Ressortansprechpartnern.
- Die Konsolidierung der Rahmenarchitektur ist im Sinne des verfahrensübergreifenden Datenaustausches (vgl. Abschnitt 6.4) voranzutreiben.
- Die Datenmodellierung soll von der Vollzugsebene auf die Gesetzgebungsebene überführt werden. Dem dient eine verbindliche Digitaltauglichkeitsprüfung für neue Gesetze und die Nutzung des Werkzeugkastens aus Data Repository, FIM-Repository und weiteren Instrumenten wie VIP, Registerlandkarte und E-Gesetzgebung.
- Die Digitaltauglichkeitsprüfung von Recht im Gesetzgebungsprozess ist gesetzlich zu verankern. Sie kann als Teilprozess der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der E-Gesetzgebung erfolgen.

7 Schluss

Die Digitaltauglichkeit von Recht ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur digitalen Transformation der deutschen Verwaltung. Denn Verwaltungshandeln basiert auf Rechtsnormen. Diese in die Welt der IT zu übersetzen, erfordert einen Grad an Eindeutigkeit, den die Fachsprache der Legisten, der Rechtsprechung und der Rechtsanwender bislang nicht immer bietet. Dieses Gutachten zeigt auf, dass eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen möglich und sinnvoll ist und in Form der Modularisierung erfolgen kann.

Um eine verbindliche und einheitlich geltende Modularisierung der Rechtsbegriffe voranzutreiben, müssen alle Ressort- und Verwaltungsebenen intensiver miteinander kooperieren. Die Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung müssen enger miteinander verknüpft werden. Die Begriffsausgestaltungen einschließlich der technischen Informationen müssen bereits im Gesetzgebungsprozess – schon bei der Erstellung von Gesetzentwürfen – erfolgen. Zudem müsste im Rahmen einer Digitaltauglichkeitsprüfung von Gesetzen festgestellt werden, ob Rechtsbegriffe im Gesetzentwurf nach den vereinbarten sprachlichen und technischen Standards gestaltet wurden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein langer Atem und gemeinsame Anstrengung erforderlich. Aber die Potenziale einer smarten Verwaltung nicht zu nutzen, wäre fatal.

Denn eine digitalisierte Verwaltung bedeutet, dass Verwaltungsbehörden wesentliche Daten automatisiert untereinander austauschen können. Eine Verwaltung, die mit Daten besser umgehen lernt, könnte diese auch besser auswerten und weitreichendere Erkenntnisse darüber erlangen, wie Ressourcen effektiver eingesetzt, Krisen besser bewältigt, die Gesellschaft entlastet und die Wirtschaft gefördert werden könnte.

Eine digitalisierte Verwaltung könnte ermöglichen, dass Bürger in Zukunft die für Behörden notwendigen Daten nur einmal an eine Behörde übermitteln müssten; dass Leistungsansprüche von Bürgern erkannt und Leistungen automatisiert gewährt werden können. Die Vision, dass das Kindergeld gleich nach der Geburt des Kindes, ohne einen Antrag der Eltern, auf deren Konto überwiesen wird oder das Kindergeld automatisch eingestellt wird, wenn das Kind das Studium beendet hat, sind keine Utopien mehr. Die durch automatisierte Standardprozesse gewonnene Zeit der Behördenmitarbeiter könnte zur Beratung der Bürger genutzt werden.

Jedes große Ziel beginnt mit einzelnen Schritten. Der in diesem Gutachten modularisierte Einkommensbegriff könnte im nächsten Schritt an einem konkreten Verfahren erprobt und dann auf andere Rechtsgebiete übertragen werden. Nun gilt es, keine Zeit mehr zu verlieren!

8 Anhang

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1: Überblick über Formen uneinheitlicher Begriffsverwendung	12
Abb. 2: Begriffsdefinition „Kind“	12
Abb. 3: Begriffsdefinition „Wohnsitz“	14
Abb. 4: Nutzerperspektive, Behördenperspektive, Datenaustauschperspektive: Prozessmodell zur Analyse von Verwaltungsverfahren	23
Abb. 5: Datenaustauschperspektive	24
Abb. 6: Antragsrelevante Ausprägungen des Begriffs „Kind“	24
Abb. 7: Einkommensbezogene Ausprägungen der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“ in Anträgen	25
Abb. 8: Kategorisierung der gesetzlich verwendeten Einkommensbegriffe	30
Abb. 9: Überblick der Begriffsbestimmungen „Einkommen“	31
Abb. 10: Elemente des Einkommensbegriffs	31
Abb. 11: Elemente des Einkommensbegriffs bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	32
Abb. 12: Modifizierung der EStG-Bezüge für Elterngeld und BAföG	34
Abb. 13: Gegenüberstellung zeitlicher Bezugspunkte	39
Abb. 14: Überblick der Begriffsbestimmungen „Vermögen“	40
Abb. 15: Elemente des Vermögensbegriffs	40
Abb. 16: Modularer Einkommensbegriff am Beispiel EStG	44
Abb. 17: Drei Perspektiven auf den (digitalen) Verwaltungsvollzug	46
Abb. 18: Übersicht der Personas mit ihren unterschiedlichen Problemen	47
Abb. 19: Auszüge mit Angaben zum Einkommen aus dem digitalen Antrag auf Wohngeld (Mietzuschuss) im Land Berlin	50
Abb. 20: Auszüge mit Angaben zu Einnahmen aus dem PDF-Antrag auf Wohngeld im Land Hessen	51
Abb. 21: Standardaktivitäten der Verwaltung bei der Bearbeitung von BAföG-Anträgen	54
Abb. 22: Prüfprozess im Jobcenter beim Eingang eines Antrags auf ALG II	58
Abb. 23: Datenströme im ELFE-Soll-Prozess	62
Abb. 24: Ausschnitt auf Datenakteure und Datenströme – Abruf der Entgeltbescheinigung einer nichtselbständig tätigen Person nach FamLDigG.	63
Abb. 25: Soll-Datenstrom – Abruf von Einkommensteuerdaten einer selbständigen Person im ELFE-Soll-Prozess	67
Abb. 26: Abruf und Übermittlung der Lohndaten beim Arbeitgeber/rvBEA im ELFE-Soll-Prozess	69
Abb. 27: Rechtliche Anpassungsmöglichkeiten	80
Abb. 28: Funktionsweise von uneingeschränkten Verweisen auf einzelne Begriffsmodule	81
Abb. 29: Funktionsweise von Verweisen nur auf Sub-Module bei einem modularisierten Einkommensbegriff	82
Abb. 30: Digitaltauglichkeit von Recht	85
Abb. 31: Sprachliche Anpassung	86
Abb. 32: Vier Elemente eines modularisierten Einkommensbegriffs	87
Abb. 33: Harmonisierung durch Verweise	89
Abb. 34: „Einkommen“ im Sinne des BEEG	91
Abb. 35: Vereinfachung durch Typisierungen	92
Abb. 36: Sprachliche Vereinheitlichung aus Nutzersicht	93
Abb. 37: Handlungsempfehlungen zur Harmonisierung aus Behördensicht	95
Abb. 38: Modularisierungsansatz im Verwaltungsvollzug	96
Abb. 39: Data Dictionary (Gesetzgebungsebene) und Data Repository (Vollzugsebene)	101
Abb. 40: Verfahrensübergreifender Datenaustausch Point-to-Point	103
Abb. 41: Verfahrensübergreifende Kommunikation durch einen Datenrouter	105
Abb. 40: Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit – beispielhafte Darstellung im FIM	109
Abb. 41: Datenfeldgruppe „Einkommen“ – beispielhafte Darstellung im FIM	110
Abb. 42: FIM-Baustein Datenfelder im Zusammenspiel mit Rechtsbegriffsmodule	111

Abb. 43: Ansatz zur Prüfung von Digitaltauglichkeit im Rechtsbestand	113
Abb. 44: Digitaltauglichkeitsprüfung mit Data Dictionary und Data Repository	114

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Bezügen	33
Tabelle 2: Gegenüberstellung von freigestellten Bezügen bei verschiedenen Sozialleistungen	35
Tabelle 3: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden Erwerbsaufwendungen	36
Tabelle 4: Erfordernis periodischer Verlustverrechnung zwischen verschiedenen Einkunftsarten	36
Tabelle 5: Gegenüberstellung von zu berücksichtigenden privaten Aufwendungen	37
Tabelle 6: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte	38
Tabelle 7: Gegenüberstellung Schonvermögen	42
Tabelle 8: Gegenüberstellung Freibeträge	43
Tabelle 9: Gegenüberstellung personeller Bezugspunkte	43
Tabelle 10: Einkommensarten und ihre Merkmale aus dem Datenmodul „Einkommen“ im Datensatz XSozial-BA-SGB II	71

Infobox-Verzeichnis

Infobox 1: Onlinezugangsgesetz	18
Infobox 2: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung	18
Infobox 3: Registermodernisierung und Registermodernisierungsgesetz	19
Infobox 4: Unternehmensbasisdatenregistergesetz	19
Infobox 5: Digitaltauglichkeit	20
Infobox 6: Fachverfahren	20
Infobox 7: Register	20
Infobox 8: OZG-Reifegradmodell	22
Infobox 9: Bundesausbildungsförderungsgesetz	27
Infobox 10: Kinderzuschlag	28
Infobox 11: Elterngeld	28
Infobox 12: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	29
Infobox 13: Bedarfsgemeinschaft	38
Infobox 14: Once-Only-Prinzip	44
Infobox 15: Datensatz und Datenfeld	46
Infobox 16: Wohngeld	49
Infobox 17: Einer-für-Alle-Prinzip	53
Infobox 18: Front-End	53
Infobox 19: Back-End	54
Infobox 20: Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch	57
Infobox 21: Verfahrensbezogene Digitalisierung und verfahrenübergreifende Digitalisierung	60
Infobox 22: Digitale-Familienleistungen-Gesetz	61
Infobox 23: Einfach Leistungen für Eltern	61
Infobox 24: ELSTER	65
Infobox 25: KONSENS – Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung	65
Infobox 26: rvBEA	68
Infobox 27: Referenzierbarkeit	68
Infobox 28: Gesetzliche Grundlage für das OMS-Data Dictionary	71
Infobox 29: XFall-Standard	101
Infobox 30: XÖV-Standard	102
Infobox 31: G2X	102

Infobox 32: DVDV	104
Infobox 33: XUnternehmen-Standard	112

Abkürzungsverzeichnis:

Abb.	Abbildung
abr. unter	abrufbar unter
Abs.	Absatz
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALG II-VO	Arbeitslosengeld II-Verordnung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEA	Arbeitgeber Bescheinigungen
Beck OK	Beck Online-Kommentar
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BEG	Bundesentschädigungsgesetz
BerzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/NV	Sammlung der nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesfinanzministerium
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BStBl	Bundessteuerblatt
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DEÜV	Datenerfassungs- und -Übermittlungsverordnung
DSRV	Datenstelle der Rentenversicherung
Ebd.	Ebenda
E-Gesetzgebung	elektronische Gesetzgebung
EgovG	E-Government Gesetz
EhFG	Entwicklungshelfer-Gesetz
eID	Online-Ausweisfunktion
ELFE	Einfach Leistungen für Eltern
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
Et. al.	Et alii (lat. und andere)
etc.	et cetera

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EÜR	Einnahmen-Überschussrechnung
f.	Folgende (Singular)
ff.	Folgende (Plural)
FIM	Föderales Informationsmanagement
FamLDigG	Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen
Fn.	Fußnote
ges. am	gesehen am
ggf.	gegebenenfalls
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hg.	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
Hs.	Halbsatz
IDNrG	Identifikationsnummerngesetz
i. H. v.	in Höhe von
IT	Informationstechnik
ITSG	Informationstechnische Servicestelle der Gesetzlichen Krankenversicherung GmbH
i. V. m.	in Verbindung mit
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JSchG	Jugendschutzgesetz
juris PK-SGB IX	juris PraxisKommentar Sozialgesetzbuch IX
juris PK-BGB	juris PraxisKommentar Bürgerliches Gesetzbuch
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiWi	Kindergeld Windows-Implementierung
LSG	Landessozialgericht
LStDV	Lohnsteuer-Durchführungsverordnung
Mio.	Millionen
MuSchG	Mutterschutzgesetz
MwStSystRL	Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie
Nichtselbst. Arbeit	Nichtselbständige Arbeit
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OMS	Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung
ö-r	öffentlich-rechtlich
OZG	Onlinezugangsgesetz
PkW	Personenkraftwagen
Rn.	Randnummer
rv	Rentenversicherungsträger
s.	siehe
S.	Seite / Satz
SDG	Single Digital Gateway
SGB I	Sozialgesetzbuch I
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB IV	Sozialgesetzbuch IV
SGB IX	Sozialgesetzbuch IX
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VII
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII

sog.	sogenannt
SozR	Sozialrecht
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
SteuK	Steuerrecht kurzgefasst
StGB	Strafgesetzbuch
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.	vom
v. a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGVwV	Wohngeld-Verwaltungsvorschrift
XML	Extensible Markup Language (engl. Erweiterbare Auszeichnungssprache)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

