

Dr. Martin Hagen¹

Abteilungsleiter

Zentrales IT-Management, Digitalisierung öffentlicher Dienste
(IT-Direktor der Freien Hansestadt Bremen)

Senator für Finanzen

Freie Hansestadt Bremen

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326)

Inhaltsverzeichnis:

I. Überblick	2
II. Wirkungen der vorgeschlagenen Eckpunkte für ein Kindergrundsicherungsgesetz	2
III. Ausgestaltung des Gesetzes.....	3
1. Digitalen Vollzug im Rechtsfindungsprozess mitdenken	3
2. Rechtsbegriffe mit digitalen Datenquellen verknüpfen	5
3. Die rechtssystematischen Rahmenbedingungen für Datenaustausch klären	5
4. Die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen klären.....	7
5. Organisatorische Rahmen schaffen	7
III. Automatisierung der Leistungsgewährung	7
1. Für den Beantragungsprozess	8
2. Für den Bearbeitungsprozess.....	8
3. Für den Auszahlungsprozess	8
IV. Anspruchsermittlung	9
V. Datenschutz	11
VI. Zusammenfassung	13

¹ Rudolf-Hilferding- Platz 1, 28195 Bremen, Tel. 0421 361 4746, E-Mail sekretariat.al4@finanzen.bremen.de. Vielen Dank an Carola Heilemann-Jeschke und Florian Forster für wesentliche Beiträge zu dieser Stellungnahme.

I. Überblick

Einfach zu beantragende Leistungen kombiniert mit einwilligungsbasiertem Datenaustausch zwischen Behörden verbessern das Leben von Bürgerinnen und Bürgern signifikant und entlasten gleichzeitig die Behörden. Die dafür notwendigen Vorschläge sind im Antrag der grünen Bundestagsfraktion zur Kindergrundsicherung enthalten (Bundestag-Drucksache 19/14326). Er ist ein Beispiel für ein zeitgemäßes Gesetz, weil Digitalisierung hier nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Erreichung gesellschaftspolitisch wünschenswerter Ziele eingesetzt wird.

„Es ist Zeit für einen Kulturwandel im Verhältnis vom Staat zu seinen Bürgerinnen und Bürgern“, heißt es im Beschlussvorschlag des Antrags.

In dieser Stellungnahme soll insbesondere der Punkt II.2. kommentiert werden:

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...] der verdeckten Kinderarmut ein Ende zu machen und dafür die Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen zu berechnen und auszuzahlen. Die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung soll von der Familienkasse monatlich ermittelt werden. Eltern können durch anlassbezogene Einwilligungen den Behörden die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren. Die Einhaltung des Datenschutzrechts ist sicherzustellen; [...].“

Dazu fließen praktische Erfahrungen aus den Projekten ELFE – Einfach Leistungen für Eltern, Elterngeld.Digital und Kindergeld.Digital der Freien Hansestadt Bremen bzw. des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der aktuellen Gesetzgebungsinitiative der Bundesregierung zum „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ ein. Mit letzterem sollen bereits erste wesentliche Schritte zu einer Vereinfachung des Leistungsbezuges für Familien gegangen werden. Ein politischer Ausgangspunkt des „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ war eine entsprechende Entschließung des Bundesrats auf Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Berlin (BR-Drucksache 307/18, s. auch BR-Drucksache 267/19, Stellungnahme der Bundesregierung).

II. Wirkungen der vorgeschlagenen Eckpunkte für ein Kindergrundsicherungsgesetz

Sozial benachteiligte Zielgruppen profitieren besonders von der Vereinfachung und Zusammenlegung von Transferleistungen, hier konkret Kindergeld, Kinderzuschlag und die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Beantragung von Kindergeld ist bereits bisher ein vergleichsweise einfacher Prozess und die Leistung wird von nahezu allen Berechtigten in Anspruch genommen.

Der Kinderzuschlag, mit seiner systeminhärenten Zielgruppe sozial benachteiligter Familien, hat dagegen eine hohe Komplexität in der Antragstellung. Es ist davon auszugehen, dass nicht nur die mangelnde Bekanntheit, sondern auch diese Komplexität des Beantragungsprozesses eine Rolle für die relativ geringe Inanspruchnahme spielt. Das zeigt sich auch daran, dass schon die Bereitstellung eines einfachen Online-Antrags, der den Antragsteller lediglich unterstützt und durch den Antrag führt, die Inanspruchnahme erhöhen konnte.

Am Beispiel einer anderen Leistung, des Elterngeldes, lässt sich das entstehende Dilemma ebenfalls demonstrieren: Die politisch gewollte passgenaue und zielsicher wirkende Berücksichtigung unterschiedlichster Lebensumstände wie z.B. Alleinerziehende, Familien mit zwei berufstätigen Eltern und Selbständige führt in der Praxis zu einem hohen Beratungsaufwand für die Antragsteller und entsprechende Beratungs- und Prüfaufwände in den zuständigen Ämtern.

Deshalb gilt: Elektronisch unterstützte Anträge können zwar einen Beitrag zur Vereinfachung der Antragstellung leisten. Die inhaltlichen Fragen, die vom Antragsteller beantwortet werden müssen, bleiben jedoch. Und diese bzw. ihre Beantwortung sind in der Regel die eigentlichen Hürden bei der Antragstellung.

Genau hier wirken die Eckpunkte des Antrages zur Kindergrundsicherung, weil sie eine Vereinfachung der Leistungen herbeiführen und in Kombination mit einer Einwilligung in den Datenaustausch zwischen Behörden für erhebliche Entlastungen auf Seiten der Bürger und der Verwaltung sorgen können. Sie bedürfen im Rahmen des konkreten Gesetzgebungsverfahrens nun einer Konkretisierung.

III. Ausgestaltung des Gesetzes

Was sollte bei der Konzeption des Gesetzes beachtet werden?

Basierend auf den Erfahrungen des „Digitale-Familien-Leistungsgesetz“ sollten folgende Punkte bei der Ausgestaltung des Gesetzes zur Kindergrundsicherung berücksichtigt werden:

1. Digitalen Vollzug im Rechtsfindungsprozess mitdenken

Im Rahmen des Projekts ELFE wurden bereits sehr frühzeitig grundlegenden Rechtsänderungsbedarfe ermittelt. Das Novum war, dass in diesen Prozess juristische, technische und praktische Expertisen von Bundes-, Landes- und Kommunalen Seite gleichzeitig einfließen. Dazu fand bereits im November 2017 ein erstes „Digitalisierungslabor“ statt. Unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen eines erfolgreich und effizient vollziehbaren Gesetzes ist eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Sicht auf die Gesamtaufgabe. Die Hinzuziehung von technischen Sachverständigen und Nutzung von *know how* der später am Vollzug beteiligten

Stellen sind ebenso wichtig wie der Umstand, dass das künftige Gesetz idealerweise einen (teil-)automatisierbaren Verwaltungsvollzug ermöglichen soll. Das bedeutet:

- Der Prozess der Rechtsprüfung und Rechtsanwendung muss maschinell durchführbar sein. Die neuen Rechtsvorschriften müssen in Softwarecodes programmiert werden. Je standardisierter die Begrifflichkeiten, desto einfacher kann natürliche Sprache in eine streng systematische technische Programmiersprache übersetzt werden. Beachtet man dies bereits bei der Rechtssetzung, können juristische Konditionalprogramme in ausführbarer Programmiersprache abgebildet und ausgeführt werden.

- Beispiel: (zu Erläuterungszwecken stark vereinfacht)

Wenn Wohnsitz in Deutschland

Und mit Kind in einem Haushalt

Und Kind selbst betreut

Und keine volle Erwerbstätigkeit

...

Dann Anspruch auf Elterngeld.

- Daraus folgt weiter, dass diese „Wenn-Dann“-Beziehungen innerhalb einer Vorschrift eindeutigen Definitionskriterien zugeordnet werden müssen. Ist beispielsweise in den Entscheidungsregeln der Begriff „Einkommen“ enthalten, muss dieser mit eindeutigen Merkmalen versehen werden. An dieser Stelle zeigt sich ein großes Dilemma. Allein für den wichtigen Begriff des Einkommens gibt es bereits im Sozialrecht schon etliche, voneinander abweichende Definitionen (§ 2c BEEG, § 82 SGB XII, § 135 ff. SGB IX etc.). So werden z.B. für die Berechnung des Kinderzuschlages nach geltendem Recht Informationen benötigt, die weder gesetzlich vereinheitlicht noch technisch standardisiert sind. Sie können daher momentan noch nicht sinnvoll verwertbar elektronisch abgerufen werden. Dazu im Einzelnen bei der Berechnung (s.u.) mehr. Mit dem Kindergrundsicherungsgesetz besteht eine große Chance, einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung zu wagen. Dazu gehört insbesondere, den bestehenden Flickenteppich an Leistungsangeboten zu beseitigen und das „System“ als Ganzes neu aufzusetzen. Aber auch insoweit gilt: ein Systemneustart muss zwingend mit der Vereinheitlichung und fachübergreifender Standardisierung von Rechtsbegriffen einhergehen. Ist die rechtliche Vereinheitlichung geschafft, können darauf basierend auch die technischen Systeme (Schnittstellen, Protokolle, Transportformate) standardisiert werden. Die Folge: Flächendeckender Austausch von Informationen kann auch in föderalen Strukturen Verwaltungsebenen übergreifend erfolgen. Für das Projekt ELFE wurde zwischenzeitlich ein neuer XÖV-Standard XFamilie konzipiert und konnte als Pilot-Standard bereits finalisiert werden. Von diesen Vorarbeiten kann auch ein Gesetz zur Kin-

dergrundsicherung profitieren. Der entlastende Effekt besteht insbesondere in der Maschinenlesbarkeit der elektronisch ausgetauschten Daten, die verschlüsselt über sichere Transportwege direkt in die Fachverfahren fließen und somit eine medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen.

2. Rechtsbegriffe mit digitalen Datenquellen verknüpfen

Eine effektive Leistungsgewährung setzt voraus, dass die Prüfung, ob Entscheidungsregeln erfüllt sind oder nicht, (teil-) automatisiert erfolgen kann. Der Prozess muss folglich von Anfang an die Frage beantworten, ob überhaupt eine Voraussetzung nachzuweisen ist, wenn ja, mit welchen Daten (Nachweisen) der Abgleich erfolgen muss und welche Datenquellen dafür zur Verfügung stehen. Wird z.B. der Begriff des „Wohnsitzes“ über die Meldeadresse definiert, muss sowohl technisch als auch rechtlich sichergestellt werden, dass ein Zugriff auf diese Datenquelle erfolgen kann.

3. Die rechtssystematischen Rahmenbedingungen für Datenaustausch klären

Digitalisierung kann Verwaltungshandeln im Rahmen der Leistungsverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparenter, bürgernäher und effektiver gestalten. Im besonderen Fokus dabei ist das „*once-only*“-Prinzip. Die in staatlicher Sphäre bzw. im staatlichen Zugriff befindlichen Daten der Bürgerinnen und Bürger sollen nur einmal ein-/abgegeben werden müssen. Für eine rechtssichere Nutzung der Daten stehen zwei rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung.

- Eine Variante ist die sog. gesetzliche Lösung. Das bedeutet, dass der Staat alle Daten, die er zur Gewährung einer Leistung benötigt, sich selbst auf der Grundlage von gesetzlichen Befugnissen beschaffen kann und das auch unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Einwilligung in die Datenverarbeitung nach DSGVO. Dies ist beispielsweise beim steuerlichen Kindergeld, das auch in der Kindergrundsicherung aufgehen soll, der Fall. Alle erforderlichen Daten, wie z.B. die Steuer-ID des Kindes oder die Meldedaten werden auf der gesetzlichen Grundlage (EStG, PStG, BKGG) erhoben und verarbeitet. Dies ist rechtlich aber nur deshalb möglich, weil es sich beim steuerlichen Kindergeld um eine steuerliche Leistung handelt und die Verwendung der Steuer-ID nur zu steuerlichen Zwecken erfolgen darf. Beim sozialrechtlichen Kindergeld darf die Steuer-ID nicht verwendet werden und muss direkt bei den Eltern erhoben werden. Entscheidet man sich für eine antragslose Gewährung der Kindergrundsicherung, ggfs. auch nur für den fixen Garantiebetrug, bietet die gesetzliche Lösung tatsächlich eine Chance auf einen sehr effizienten und unbürokratischen Verwaltungsvollzug. Wir plä-

dieren allerdings auch bei dieser Lösung dafür, den Bürgerinnen und Bürgern auf Augenhöhe zu begegnen. Das bedeutet, dass auch auf gesetzlichen Vorschriften beruhende Datenverarbeitungsvorgänge transparent zu machen sind. Hierfür bietet sich ein sog. Datenschutzcockpit an, mit dem die Bürgerinnen und Bürger Datenverarbeitungsvorgänge monitoren und nachverfolgen können.

- Bei antragsbasierten Leistungen, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, die unter das Sozial- oder das Steuergeheimnis fallen, ist ein Zugriff des Staates nur auf der Grundlage einer informierten Einwilligung durch die Bürgerinnen und Bürger möglich. Dies trifft insoweit auch auf den GarantiePlus-Betrag zu, dessen Höhe von der jeweils konkreten finanziellen Situation der Familie determiniert werden soll. Nach dem in § 67a Absatz 2 Satz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch verankerten Ersterhebungsgrundsatz müssen die für die Antragsbearbeitung notwendigen personenbezogenen Daten grundsätzlich bei der antragstellenden Person selbst erhoben werden. Eine Datenerhebung ohne die Mitwirkung der antragstellenden Person stellt einen Eingriff in dieses Grundrecht dar, der durch gleichwertige öffentliche Interessen gerechtfertigt werden müsste. Für einen automatisierten Datenaustausch gibt es keine hinreichenden öffentlichen Interessen, die die Verarbeitung ohne Mitwirkung der antragstellenden Person rechtfertigen würden. Wird die Einwilligung erteilt, sind die Mitwirkungspflichten erfüllt. Anderenfalls kann der Antrag nicht **digital** bearbeitet und muss abgelehnt werden. Die Möglichkeit einer herkömmlichen analogen Beantragung der Leistung mit entsprechender Nachweispflicht bleibt bestehen. Anderenfalls kann der Antrag nicht bearbeitet und muss abgelehnt werden. Das Kindergrundsicherungsgesetz sollte daher unter Berücksichtigung des sog. Doppeltürmodells gesetzliche Grundlagen dafür schaffen, dass die beteiligten Fachbehörden die Daten anfordern bzw. übermitteln dürfen, sofern eine Einwilligung in die Verarbeitung dieser Daten vorliegt. Eine einwilligungsbasierte Datenbeschaffung durch den Staat steht einer ordnungsgemäßen Durchführung von Verwaltungsverfahren nicht grundsätzlich entgegen. Nach Artikel 7 Abs. 3 Satz 1 DSGVO hat die betroffene Person das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen. Durch den Widerruf der Einwilligung wird die Rechtmäßigkeit der aufgrund der Einwilligung bis zum Widerruf erfolgten Verarbeitung nicht berührt. Ein ordnungsgemäßes Verfahren kann also auch dann gewährleistet werden, wenn die Einwilligung zum Abruf der Daten widerrufen wird.
- Hat man sich dann für einen Codex entschieden, sollte festgelegt werden, nach welchen Grundsätzen die einwilligungsbasierten Datenbeschaffungen erfolgen. Es ist zu klären, ob die Daten per Push- oder Pullsystematik beschafft werden. Beim „Push“-Prinzip sendet eine Behörde die Daten an andere, wenn sie einen Fall bearbeitet. Beim „Pull“-Prinzip holt sich eine Behörde benötigte Daten von anderen, wenn sie einen Fall

bearbeitet. Da die Antwort unmittelbar von den Datenquellen und auch von ggfs. schon vorhandenen Informationsaustauschverfahren bestimmt wird, sollten auch diese Aspekte in den Rechtsfindungsprozess einfließen.

4. Die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen klären

Bei der Ausgestaltung des Gesetzes ist großes Augenmerk auf die Festlegung der Zuständigkeit für den Vollzug der Kindergrundsicherung zu legen. Von dieser Entscheidung ist abhängig, wer für den Betrieb der erforderlichen informationstechnischen Systeme (Onlinedienst und Datenabruf) zuständig ist. Soll es der Ausführung von Bundesetzen durch die Länder dienen, ist es Teil des Verwaltungsvollzugs und daher Ländersache. Entsprechendes gilt für die Ausführung von Bundesgesetzen, wenn diese dem Bund zugewiesen ist (Bundesvollzug). Für die Errichtung und den Betrieb eines solchen Systems ist die jeweils zuständige staatliche Ebene allein verantwortlich. Da mit dem Kindergrundsicherungsgesetz eine einheitliche Leistung und keine Kombination von Einzelleistungen geplant ist, können dadurch mögliche Probleme, die aus dem Verbot der Mischverwaltung resultieren, vermieden werden.

5. Organisatorische Rahmen schaffen

Schließlich gilt es, mit den betroffenen Stakeholdern sehr frühzeitig in einen offenen und zielorientierten Austausch zu kommen. Aus den Erfahrungen mit dem Digitale Familienleistungen Gesetz haben wir gelernt, dass gleiche gemeinsame Zielvorstellungen aller am Prozess beteiligten Akteure nicht nur den Erfolg garantieren, sondern wesentliche Voraussetzungen dafür sind, dass das Kindergrundsicherungsgesetz mit seinen innovativen und disruptiven Elementen zum Erfolgsmodell einer modernen, bürgernahen und effektiven Verwaltung werden kann.

III. Automatisierung der Leistungsgewährung

Wie kann die Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen berechnet und ausgezahlt werden?

Neben den eben skizzierten rechtlichen Aspekten sollten weitere Rahmenbedingungen berücksichtigt werden um eine automatisierte Berechnung und Auszahlung der Kindergrundsicherung zu ermöglichen. Grundvoraussetzung hierfür ist die Vereinfachung der Leistung. Konkret bedeutet dies:

1. Für den Beantragungsprozess

Die Ausgestaltung des Antragsformulars sollte dem Anspruch gerecht werden, dass Antragsteller in der Lage sind innerhalb weniger Minuten einen vollständigen Antrag auszufüllen, dies bedeutet insbesondere:

- Verwendung einfacher und bekannter Begrifflichkeiten (einfache und verständliche Sprache),
- Abfrage bekannter und direkt verfügbarer Informationen,
- möglichst wenig beizubringende Nachweise,
- Rechtsbehelfsbelehrungen, Erläuterungen sowie ergänzende Informationen sollten möglichst knapp und verständlich gehalten werden,
- Die Zustimmung zum Datenaustausch zwischen Behörden sollte als Standardfall angesehen werden.

2. Für den Bearbeitungsprozess

- Standardisierung der technischen Schnittstellen zu dem oder den Fachverfahren.
- Vorsehen einer möglichen automatischen Datenverarbeitung, d.h. dass Anträge ohne menschlichen Eingriff automatisch berechnet werden können – natürlich immer mit der Möglichkeit der Kontrolle und Korrektur. Dieses Verfahren kann z.B. bei Folgeanträgen sinnvoll und entlastend eingesetzt werden.
- Möglichkeit die noch zu beschaffenden Daten zeitnah zu erhalten.
- Transparenz gegenüber den Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Berechnungsgrundlage.
- Einfache gestaltete Verhinderung von Missbrauch durch Mehrfachanträge, z.B. über die Steuer-ID des Kindes.

3. Für den Auszahlungsprozess

Für Eltern im Niedriglohnbereich mit schwankendem Einkommen ist eine monatliche/regelmäßige Neuberechnung des GarantiePlus-Betrags notwendig. Deshalb sollte eine regelmäßige und unbürokratische Anspruchsprüfung/Neuberechnung immanenter Teil einer Kindergrundsicherung sein, die unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten entwickelt und programmiert werden muss. Die dafür notwendigen technischen Systeme können auf bereits vorhandene Lösungen aufgesetzt werden, wie z.B. rvBEA. Für eine Kindergrundsicherung muss das System jedoch zusammen mit den Arbeitgebern und den Herstellern der Lohn- und Gehaltssoftware erweitert und ausgebaut werden.

Damit die neuen Abläufe effektiv funktionieren, sind Standardisierungen und Vereinheitlichungen erforderlich (s. oben zu III.2). Idealerweise sollten die Anspruchsberechtigten nicht in die

Pflicht genommen werden, proaktiv Änderungshinweise beizubringen. Im Sozialverwaltungsverfahren gelten bisher umfangreiche Mitwirkungspflichten (§ 60 Abs. 1 SGB I) und zwar auch in Bezug auf die Änderungsmitteilungen. Es ist daher eine ergänzende Regelung in den allgemeinen Vorschriften des SGB I vorzusehen, nach der die Mitwirkungspflicht der Leistungsberechtigten dann erfüllt ist, wenn sie der automatisierten Neuberechnung/Überprüfung durch informierte Einwilligung in den dazu erforderlichen behördlichen Datenaustausch zugestimmt haben. Daher sollten beim Entwurf der Kindergrundsicherung und insbesondere zum GarantiePlus-Betrag folgende Punkte beachtet werden:

- Konzentration auf wenige Kerndaten zur Anspruchsprüfung und Neuberechnung.
- Idealerweise löst ein Änderungshinweis durch den „Datenerzeuger“ die Neuberechnung aus, z.B. sollten Arbeitgeber nur bei geänderten Gehaltsnachweisen diese per „Push“ an die für die Berechnung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle senden, die dann Neuberechnet.
- Transparenz gegenüber den Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Berechnungsgrundlage/-daten für jeden Neuberechnungs- und Überprüfungsvorgang.

IV. Anspruchsermittlung

Wie kann die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung von der zuständigen Stelle monatlich ermittelt werden?

Im vorliegenden Antrag wird bei der Berechnung und der Kindergrundsicherung zwischen dem Garantiebtrag und dem GarantiePlus-Betrag unterschieden. Da der Garantiebtrag allen Kindern zusteht kann dieser nach einmaligem Antrag monatlich auf das angegebene Konto überwiesen werden.

Die für die Auszahlung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle soll selbständig prüfen, ob und in welcher Höhe ein Antrag auf den GarantiePlus-Betrag besteht. Daraus folgt die Anforderung, dass alle zur Berechnung notwendigen Daten für die zuständige Stelle entweder direkt verfügbar oder beschaffbar sein müssen.

Im Rahmen der Arbeiten zum „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ hat sich unter anderem ergeben, dass eine detaillierte Betrachtung der zur Berechnung einer Leistung notwendigen Daten unumgänglich ist. So sind über die Datenstelle der deutschen Rentenversicherung beim Arbeitgeber aus den Einkommensnachweisen abrufbaren Daten für die Berechnung des Elterngelds hinreichen, für die Berechnung des Kinderzuschlags liegen die notwendigen Daten allerdings nicht in der benötigten Form vor.

Beispielhaft lässt sich dies an zwei Auszügen aus Gehaltsnachweisen zeigen (s. Abb. 1 und 2):

LA-Nr	Bezeichnung	Menge	Einh	Faktor	SV-pflichtig	Steuerpflichtig	Brutto
001	Stundenlohn	170,00	h	10,00	1.700,00 L	1.700,00 L	1.700,00
004	Nachtzuschlag 25%	20,00	h	2,50			50,00
011	Überstd. Zulage 25%	10,00	h	2,50	25,00 L	25,00 L	25,00
014	Verpfl.-zusch st.-fr	12,00	EU				12,00
049	Mahlzeit pauschal	102,00	EU			102,00 P	102,00
081	Direktvers. lfd.						100,00
086	AG-ZUW BAV	15,00	EU				
091	Gehaltsumw. DV lfd.				-100,00 L	-100,00 L	-100,00

Lohnart	Bezeichnung	bezahlte Menge	Faktor	%-Zuschlag	St*	SV*	GB*	Betrag
1	Lohn	170,00	10,0000		L	L	J	1.700,00 EUR
10	Überstundenzuschlag (25%)	10,00	2,5000	25,00	L	L	J	25,00 EUR
11	Nachtzuschlag (25%) steuerfrei	20,00	2,5000	25,00	F	F	J	50,00 EUR
25	Mahlzeiten pauschal				P	F	J	102,00 EUR
26	Verpflegungszuschuss steuerfrei				F	F	J	12,00 EUR
925	Kürzung aus Altersvorsorge				L	L	N	-100,00 EUR
926	Altersvorsorge Barlohnnumwandlung				F	F	N	100,00 EUR
993	bAV Pflichtzuschuss				F	F	N	15,00 EUR
Steuer / Sozialversicherung								
								Gesamtbrutto
								1.889,00 EUR

Abb. 1 und 2: Zwei Beispiel für Lohn- und Gehaltsnachweise

Für die Berechnung werden die Datenfelder Steuer-Brutto sowie „pauschalversteuertes Einkommen“ benötigt. Das Steuer-Brutto ist direkt in jedem Gehaltsnachweis ausgewiesen, das pauschalversteuerte Einkommen kann über das standardisierte Merkmal „P“ leicht berechnet werden. All diese Daten sind klar definiert und daher von allen Arbeitgebern leicht lieferbar.

Für die Berechnung des Kinderzuschlages werden hingegen Informationen benötigt, die derzeit nicht standardisiert sind und daher auch nicht im Rahmen eines Datenverarbeitungsverfahrens abgerufen werden können. So muss bei der Berechnung des Kinderzuschlages im Einzelfall durch Sachbearbeitung entschieden werden, ob die Posten „25 - Mahlzeiten pauschal“/ „049 - Mahlzeit pauschal“ und „26 Verpflegungszuschuss steuerfrei“/ „014 Verpfl.-zusch st.-fr“ Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung und Höhe des Kinderzuschlages haben.

Bei der Ausgestaltung der Berechnungsformel für die Kindergrundsicherung sollten folgende Punkte Berücksichtigung finden:

- Nutzung rechtlich klar definierter und standardisierter Daten,
- Vereinheitlichung des „Einkommensbegriffs“ über Leistungsgrenzen hinweg,
- Vermeidung von Anrechnungs-/Gegenrechnungsverfahren mit anderen Leistungen,
- Nutzung bereits vorhandener Datenströme/-töpfe.

Eine einfache Berechnungsformel des GarantiePlus-Betrags, auf Basis vorhandener Datenströme und -töpfe, ermöglicht einfache Anträge, die effizient und schnell bearbeitet werden können und ebnet den Weg zu einer effizienten elektronischen Verarbeitung von Anträgen ohne Ermessensspielraum.

Erforderlich ist eine Neustrukturierung der Einkommensberechnung, wie sie beispielsweise auch in der BTHG-Reform im SGB IX erfolgte. Losgelöst von einer sozialpolitischen Wertung ist diese Herangehensweise der Vereinheitlichung von Begrifflichkeiten für den angestrebten Digitalisierungsprozess im Hinblick auf die in der Stellungnahme angebrachten Punkte sehr gewinnbringend. Im Fokus stehen dabei insbesondere die klare Definition des Begriffs „Einkommen“ sowie die Arbeit mit zielgruppenorientierten Freibeträgen, welche die Verwendung einzelner Absatzbeträge überflüssig machen und auf diesem Wege eine verhältnismäßig unkomplizierte Umsetzung in digitale Strukturen und Automatismen ermöglichen. Eine Referenzierung auf Vorjahreseinkommen ist für die Kindergrundsicherung nicht zu empfehlen.

V. Datenschutz

Wie können Eltern durch anlassbezogene Einwilligung den Behörden die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren und wie wird dabei die Einhaltung des Datenschutzes sichergestellt werden?

Der Vorschlag für ein Kindergrundsicherungsgesetz stellt den Gesetzgeber mit der geplanten Differenzierung zwischen Garantie-Betrag und Garantie-Plus-Betrag vor eine große datenschutzrechtliche Herausforderung, der allerdings durch eine sehr systematische und differenzierte Herangehensweise begegnet werden kann. Im Garantie-Betrag liegt die Chance, sehr unbürokratisch und bürgerfreundlich nach dem Modell des geltenden Kindergeldes eine „automatische“ Gewährung zu erreichen. Dies könnte durch das unter 3. dargestellte gesetzliche Modell gelöst werden. Idealerweise ist der Anspruch auf Garantie-Betrag antragslos ausgestaltet. Gelöst werden muss die Frage der Bezugsberechtigung und wohin ausgezahlt werden soll.

Für den GarantiePlus-Betrag ist eine solche rechtliche antragslose Ausgestaltung nicht zielführend und nach hiesiger Auffassung nicht zulässig. Die Bürgerinnen und Bürger müssen aufgrund der Einkommensabhängigkeit der Leistungsgewährung entscheiden können, ob sie dem Staat den Zugriff auf ihre Daten erlauben (einwilligungsbasierter Datenaustausch) oder ob sie die erforderlichen Nachweise zur Berechnung selbst erbringen wollen. Haben sie sich dafür entschieden, dass der Staat die zur monatlichen Neuberechnung erforderlichen Daten selbst beschaffen kann, kann nach den Vorschriften der DSGVO eine Einwilligung auch für eine bestimmte Zeitdauer (oder bis auf Widerruf) erteilt werden, solange die Bürgerinnen und Bürger hinreichend über den Zweck der Verarbeitung informiert wurden und es sich um für die Antragsbearbeitung erforderlichen Daten handelt. In jedem Fall sind die gesetzgeberischen Entwicklungen zur Registermodernisierung (Basisdatenregistergesetz) und zum einheitlichen

Identifizierung aufmerksam zu verfolgen, damit Anforderungen, die sich aus diesen Vorhaben ergeben, auch im Rahmen der Konzeptionierung des Kindergrundsicherungsgesetzes umgesetzt werden können.

Eine besondere Rolle bei der Umsetzung einer Kindergrundsicherung wird dabei die Möglichkeit bzw. die Nicht-Möglichkeit der Nutzung eines oder mehrerer Personenkennzeichen spielen. Im Bereich des Kindergeldes wird heute die Steuer-ID verwendet, da es sich um eine steuerliche Leistung handelt. Der Nutzung der Steuer-ID sind enge Grenzen gesetzt. Gleichwohl wird sie praktisch in mehreren Registern außerhalb der Steuerverwaltung gespeichert, z.B. im Melderegister und bei den Elterngeldstellen. Die Gründe dafür liegen dabei in der Missbrauchsbekämpfung. Wenn das Kindergeld zusammen mit anderen Leistungen aus dem (bisherigen) Nicht-Steuerbereich kombiniert wird, stellt sich die Frage nach der Nutzung eines entsprechenden Personenkennzeichens. Hier ist eine offene Debatte erforderlich, ob in engen Grenzen die Steuer-ID auch zum Vorteil einer für Bürgerinnen und Bürger vereinfachten Leistungsgewährung und zur Entlastung vor allem kommunaler Behörden genutzt werden kann. Es bestehen bereits technische Lösungen bzw. werden gerade im Projekt ELFE entwickelt, mit denen die konkrete Verwendung aller Daten protokolliert und nachverfolgt werden kann. Konkret sind das u.a. die technischen Module „Consent“ (rechtssichere und archivierbare Willenserklärung) und das Datenschutzcockpit (ein Projekt, das die Federführer BMI, Berlin und Bremen gemeinsam entwickeln). Diese ermöglichen die selbstbestimmte Freigabe der Datenweitergabe durch die Bürgerinnen und Bürger und eröffnen eine bisher nicht dagewesene Transparenz: Bürgerinnen und Bürger können in Zukunft tatsächlich nachverfolgen, welche ihrer Daten von welcher Behörde wann und von wem genutzt wurde. Dabei werden auch elektronische Zertifikate und Verschlüsselungen eingesetzt, die einen Missbrauch verhindern (s. Abb. 3).

Zusammenfassung der Abrufe und Signaturprüfungen:

Nr.	Datensatz	abgerufen durch	Tag/Uhrzeit	Signaturniveau	Signaturprüfung
1.	Standesamt	Sachbearbeiterin Eva Effe	16.4.2018, um 16.23 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	gültig
2.	Finanzamt	Sachbearbeiterin Eva Effe	16.4.2018, um 16.27 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	gültig

1. Standesamt:

- Signiertes Dokument: Standesamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+	Datensatzspezifische Zusatzinformationen: Signierter Datensatz
+	Signiert durch: Eva Effe
+	Aussteller des Signaturzertifikats: D-Trust
	Signaturgrund: Antrag Elterngeld
	Adresse: Standesamt Bremen
-	Abgefragte Daten: <ul style="list-style-type: none"> - Geburtsurkunde Kind - Heiratsurkunde - Geburtsurkunde Antragsteller/in - Geburtsurkunde Partner/in
+	Signaturniveau: Qualifizierte elektronische Signatur
+	Ergebnis der Signaturprüfung: gültig
+	Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz

2. Finanzamt:

- Signiertes Dokument: Finanzamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+	Datensatzspezifische Zusatzinformationen: Signierter Datensatz
+	Signiert durch: Eva Effe
+	Aussteller des Signaturzertifikats: D-Trust
	Signaturgrund: Antrag Elterngeld
	Adresse: Finanzamt Bremen
-	Abgefragte Daten: <ul style="list-style-type: none"> - Einkommen Antragsteller/in - Kontonummer Antragsteller/in - Einkommen Partner/in - Kontonummer Partner/in
+	Signaturniveau: Qualifizierte elektronische Signatur
+	Ergebnis der Signaturprüfung: gültig
+	Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz

Abb. 3.: Beispiel für eine Darstellung eines konkreten Nachrichtenabrufes

VI. Zusammenfassung

Die Vorschläge zur digitalen Umsetzung aus dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ sind aus Sicht der für die Ausführung der Gesetze zuständigen Ebene, also der Länder und besonders der Kommunen, in denen die Sozialämter verankert sind, zu begrüßen. Auf keinen Fall darf das bestehende System von steuerlichen und sozialen Leistungen aus, etwas vereinfacht zugespitzt, bundesgesetzlichen Vorgaben und Durchführung in Landes- bzw. Kommunalzuständigkeit bei gleichzeitiger Fortwirkung des bisherigen Verwaltungsverfahrenrecht, einfach digitalisiert werden. Eine einfache Digitalisierung kann systeminhärente Prozessprobleme bestenfalls kaschieren aber nicht lösen. Genauso wie das bekannte Prinzip der Datenschutzgrundverordnung „*privacy by*

design“ sollte der Beantragungs-, Bearbeitungs- und Auszahlungsprozess dem Prinzip „*simpli-city by design*“ folgen.

Eine Prozessverbesserung, die tatsächlich das Ziel einer echten Entlastung der Bürgerinnen und Bürger und – ganz wichtig – auch der kommunalen Behörden bewirken will, gelingt nur bei einer radikalen Neuverteilung von Aufgaben. Eine digitale Verwaltung könnte nach Meinung des Verfassers die althergebrachte Kompetenzverteilung im föderalen System der Bundesrepublik wie folgt weiterentwickeln:

- Bürgerinnen und Bürger sind für die Leistungsgewährung nicht nur als Antragsteller zu sehen, sondern vielmehr auch als Eigentümer ihrer Daten, die sie selber kontrollieren und aus Eigeninteresse mit den Behörden teilen können.
- Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Dienstleistungen sind mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG Teil und Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Hierbei sollen sich die Kommunen auf Beratungsaufgaben konzentrieren können, die personalintensiv und nur im menschlichen Kontakt zielführend sind. Dafür werden sie von Routineaufgaben, wie Datenerfassung, Vervollständigung von Anträgen, Wartezeiten auf Rückmeldungen usw. möglichst weitgehend entlastet.
- Routineaufgaben und originäre Berechnungen sollten dabei an zentralen Stellen wahrgenommen werden – der dezentrale Betrieb der entsprechenden Fachverfahren ist nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch unnötig. Hier können zentrale Einrichtungen wie die z.B. die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit deutlich effizienter und effektiver Aufgaben übernehmen.
- Die Aufgabenwahrnehmung sollte daher anhand der Kompetenzen verteilt sein: Berechenbare Prozesse zentral; Ermessensausübung vor Ort, Souveränität über die Datennutzung und Einverständnis zu ihrer Weitergabe (in „Online“-Sprache: „teilen“) bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Das Ergebnis wäre ein „echtes“ soziales Netzwerk.

Der vorliegende Antrag zur Kindergrundsicherung berücksichtigt diese Gedanken:

- die Bürgerinnen und Bürger erhalten die Möglichkeit durch einwilligungsbasierten Datenaustausch die eigene Antragstellung zu erleichtern,
- durch die Vereinfachung und Konsolidierung der existierenden Leistungen werden die zuständigen Stellen vor Ort von Routineaufgaben entlastet,
- mit der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit erhält eine zentrale Stelle die Aufgaben der Berechnung und Auszahlung.